PONTIFICIA UNIVERSIDADE CATOLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Rita de Cássia Zangerolamo Quilis

Igualdade e discriminação e o direito fundamental à educação: o acesso ao ensino superior e o sistema de cotas.

MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

SÃO PAULO
2009

PONTIFICIA UNIVERSIDADE CATOLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Rita de Cássia Zangerolamo Quilis

Igualdade e discriminação e o direito fundamental à educação: o acesso ao ensino superior e o sistema de cotas.

MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, área de concentração Direito do Estado – pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Professora Doutora Maria Garcia.

SÃO PAULO

2009

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmico e cientifico, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos fotocopiadores ou eletrônicos, desde que citada a fonte.

São Paulo, 31 de Março de 2009.

Banca Examinadora

_____

_____

_____

DEDICATÓRIA

À minha avó Antônia, fonte de inspiração para esse trabalho, que de pele mulata e cabelos crespos gerou filhos e netos de pele morena e olhos azuis. Que a mim, deixou o orgulho por uma raça que levo no coração, já que na aparência restaram-me os traços europeus de seu esposo.

AGRADECIMENTO

Primeiramente a Deus e a tudo o que Ele me proporcionou.

A meu esposo Zinaldo, pelos momentos de paciência e compreensão e a minha filha Catharina, alma alegre e infante que tudo espera.

A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e a CAPES, pelo auxílio e prontidão aos meus requerimentos.

À minha orientadora, professora Maria Garcia, pela excelência e ensinamentos que vão além do Direito.

Às minhas amigas Susana e a Tânia, pelo companheirismo, incentivo, e oportunas ideias.

"*No hay peor enemigo de una ciudad que un tirano, cuando no predominan las leyes generales y un solo hombre tiene el poder, dictando las leyes para sí mismo y sin ninguna equidad. Cuando hay leyes escritas, el pobre como el rico tienen igual derecho".*

Eurípedes (Las suplicantes, 429-434).

RESUMO

O presente trabalho visa averiguar conceitos, correntes e doutrinas acerca do princípio da igualdade e a discriminação; tendo o direito fundamental à educação como aporte principal voltado para o ensino superior e ao sistema de cotas. Analisamos o princípio da igualdade e a discriminação em todas as Constituições brasileiras, do Império até a Federativa vigente; partindo do ponto aceito pela doutrina e legislação pátria, desde sempre, que é o da igualdade perante a lei. Adentramos ao Direito Fundamental à Educação fazendo uma análise histórica das Constituições passadas. Apresentamos os prós e os contras do programa que insere o sistema de cotas nas universidades públicas e privadas, além de analisarmos as medidas provisórias, as leis vigentes e as jurisprudências. Defendemos o ingresso na universidade por um sistema meritocrático, através de políticas governamentais de ensino público fundamental e médio, que prepare o indivíduo desde a sua infância, para que este tenha condições intelectuais de disputar uma vaga em universidade pública ou privada em igualdade de condições com o candidato que tenha cursado o ensino fundamental e médio em escola particular. Enfim, precisamos melhorar o ensino público fundamental e médio para que o aluno ingresse no superior, por seus próprios méritos, sem depender de medidas paliativas entendidas por nós, como discriminatórias.

PALAVRAS CHAVE:

Igualdade, Discriminação, Direito Fundamental à Educação, Acesso ao Ensino Superior, Sistema de Cotas, Meritocracia.

ABSTRACT

This present work was done to ascertain concepts, chains and doctrines concerning the Principle of Equality and Discrimination; having the fundamental right to educations main capacity turned to Superior Education and the System of Quotas. Analyzing the Principle of Equality and Discrimination in all Brazilian Constitution, from the Empire until the actual valid Federative; accepting the starting point of doctrines and the home land legislations, always, the equality in the presence of the law. Inside the Fundamental Right of Education, an historical analyzes of past Constitutions. We present the pros and cons of the program that inserts the system of quotas on the, public and private universities, further analyzing the temporary measures, the actual laws and the jurisprudences. We defend the acceptance on an university thru a meritocratic system, thru the governmental politics of elementary and middle schools of public education, that would prepare an individual since childhood, so one have the intellectual condition to dispute a place in a public or private university, in equality and condition of the candidate that had attended a private elementary and middle schools. At last, we have to improve our public elementary and middle schools, so that the students will get to a superior education, thru their own merits, without depending on palliatives or discriminatory measures.

KEYWORDS

Equality, Discrimination, Fundamental Rights to Education, Access to Superior Education, Quota System, Meritocratic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

Capítulo I - A Igualdade e a discriminação 3
1.1 – Conceitos e definições.....3
1.2 - Valores constitucionais da igualdade e da discriminação.....8
1.3 - Aspectos formais e substanciais do principio da igualdade 11
1.4 - O principio da isonomia e o direito à igualdade 14
1.5 - A igualdade perante a lei. 17
1.6 - Discriminação legítima e ilegítima 20
1.7 - Igualdade e discriminação socioeconômica.....22

Capítulo II - O princípio da igualdade nas constituições brasileiras 27
2.1 - A Constituição de 1824. 27
2.2 - A Constituição de 1891. 29
2.3 - A Constituição de 1934. 31
2.4 - A Constituição de 1937. 32
2.5 - A Constituição de 1946. 33
2.6 - A Constituição de 1967. 34
2.7 - A Constituição de 1988. 36

Capítulo III - O direito fundamental à educação 45
3.1 - Conceito de educação.....45
3.2 - A educação nas constituições brasileiras. 49
3.2.1 - A Constituição de 1824 50
3.2.2 - A Constituição de 1891. 51
3.2.3 - A Constituição de 1934. 53
3.2.4 - A Constituição de 1937. 55
3.2.5 - A Constituição de 1946. 57
3.2.6 - A Constituição de 1967. 58
3.2.7 - A Constituição de 1988. 62
3.3 - A educação como direito fundamental.....69

Capítulo IV - O acesso ao ensino superior 73
4.1 - Evolução do ensino superior.....76
4.2 - As políticas públicas para a educação superior 80
4.2.1 - Lei de diretrizes e bases da educação nacional LDB – Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996 85
4.2.2 - Plano nacional de educação – PNE - Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.....87
4.2.3 - Programa de financiamento estudantil – FIES – Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.....90
4.2.4 - Programa universidade para todos – PROUNI – Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005.....92
4.3 - A reserva de vagas a partir de traços físicos 95
4.4 – A constitucionalidade do sistema de cotas 101

CONCLUSÃO 104

BIBLIOGRAFIA 111

ANEXO 119
1 – Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3314-D.....119
2 – Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3330-DF 119
3 – Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3379-DF 120

APÊNDICE.....121
1 – LDB - Lei nº 9.394, de dezembro de 1996 121
2 – PNE - Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. 141
3 – FIES - Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. 210
4 – PROUNI - Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. 219

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é averiguar conceitos, correntes e doutrinas acerca de dois temas básicos no mundo jurídico: o princípio da igualdade e a discriminação, tendo a fundamentalidade do Direito Educacional como aporte principal voltado para o ensino superior e ao sistema de cotas. Não se pretende compará-los, mas estudá-los de maneira mais aprofundada, aceitando-os como pilares de sustentação de outros princípios e regras, sem deixar de abarcá-los na disciplina de Direito Constitucional.

Inicia-se pelo princípio da igualdade e, diante da corrente realista, estudam-se os aspectos formais e substanciais da isonomia, com fontes diversas, filósofos e doutrinadores há muito comentado. Quanto à discriminação, indaga-se tanto a sua legitimidade quanto a ilegitimidade, além da desigualdade socioeconômica que acompanha a pátria desde a Constituição Imperial.

Analisam-se o princípio da igualdade e a discriminação em todas as Constituições brasileiras, do Império até a vigente; partindo do ponto aceito pela doutrina e legislação pátria, desde sempre, que é o da igualdade perante a lei. Em se tratando das desigualdades naturais ou sociais existentes entre os homens, acompanham-se os pensamentos de vários doutrinadores, no sentido de que algumas discriminações são legítimas e outras ilegítimas e, voltando às Constituições anteriores e analisando a vigente, observa-se a evolução do conceito através das gerações.

No Direito Fundamental à Educação faz-se uma análise histórica das Constituições passadas e defende-se a Educação como um direito fundamental do cidadão, alicerçando a tese em pensamentos de vários doutrinadores. Sem deixar de mencionar a educação básica, concentra-se o estudo na educação voltada para o ensino superior, já que o foco é o sistema de cotas.

Quanto às políticas públicas e suas ações afirmativas, estuda-se a proposta governamental da reserva de cotas para negros no ensino superior, partindo de um breve relato evolutivo do que foi feito nesse grau de ensino nas últimas décadas.

Posteriormente, apresentam-se os prós e contras do programa que insere o sistema de cotas nas universidades públicas e privadas, além de analisar as medidas provisórias, as leis vigentes e as jurisprudências apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, com o intuito de que a Medida Provisória que regia o Programa Universidade para Todos tivesse declarada sua inconstitucionalidade.

Assim, defendem-se os pensamentos da meritocracia, ou seja, dentro de uma igualdade suprema entre os indivíduos, acata-se a diferenciação de cada um, sem discriminá-lo, apenas considerando-o segundo seu próprio mérito, e não pela sua cor de pele.

Não obstante, defendem-se que todos possam ingressar na universidade, pelos próprios méritos através de políticas governamentais de ensino público fundamental e médio, que preparem o indivíduo desde a sua infância, para que tenha condições intelectuais de disputar uma vaga em universidade pública ou privada em igualdade de condições com o candidato que tenha cursado o ensino fundamental e médio em escola particular.

Enfim, é preciso melhorar o ensino público fundamental e médio para que o aluno ingresse no nível superior sem depender de medidas paliativas que se mostrem efetivamente discriminatórias para com os brancos da baixa classe social.

Capítulo I – A igualdade e a discriminação

1.1 – Conceitos e definições

Conceituar como a arte de idealizar, conceber e considerar o sentido que se tem das coisas, dos fatos e das palavras. Nesse sentido, pretende-se inclusive determinar, fixar, demarcar, tomar uma resolução ou partido; enfim, definir, ou dar a definição.

Assim sendo e a fim de definir etimologicamente o princípio da igualdade, analisa-se primeiramente o termo princípio, como palavra derivada do latim *principium* (origem, começo); que em sentido vulgar quer exprimir o começo de vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou as coisas começam a existir. É, amplamente, indicativo do começo ou da origem de qualquer coisa.

No sentido jurídico, princípios, notadamente no plural, quer significar normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. Sendo assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica.

Desse modo, princípios exprimem sentido mais relevante que o da própria norma ou regra jurídica. Mostram-se a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas, convertendo-se em perfeitos axiomas. Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito. Indicam os alicerces do Direito.

José Afonso da Silva assevera que a palavra princípio é equívoca e aparece com sentidos diversos. "Apresenta a acepção de começo, de início. Norma de princípio (ou disposição de principio), por exemplo, significa norma que contém o início ou esquema de um órgão, entidade ou de programa como

são as normas de princípio institutivo e as de princípio programático". O autor ainda esclarece que:

> Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] 'núcleos de condensações' nos quais confluem *valores* e *bens* constitucionais. Mas como disseram os mesmos autores, os princípios, que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e construindo preceitos básicos da organização constitucional[1].

Celso Antônio Bandeira de Mello define o princípio jurídico como:

> Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico[2].

Para a dogmática moderna, as normas jurídicas podem consubstanciar duas espécies: as normas-princípio e as normas-disposição, também referidas como regras[3]. Carlos Ari Sundfeld observa que os princípios ajudam no ato de conhecimento e, devem ser considerados para solucionar problemas jurídicos concretos, pois são verdadeiras normas jurídicas.

> Deve haver coerência entre os princípios e as regras, no sentido que vai daqueles para estas.
> [...]
> Por isso, conhecer os princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente.
> [...]
> Na aplicação do direito – isto é, na edição das leis, na produção de atos administrativos, na solução judicial dos litígios etc. – os princípios cumprem duas funções: determinam a adequada interpretação das regras e permitem a colmatação de suas lacunas (integração). Quanto à função dos princípios na interpretação das regras, pode-se dizer que: a) é incorreta a interpretação da regra, quando dela derivar contradição, explícita ou velada, com os princípios; b) quando a regra admitir logicamente mais de uma interpretação prevalece a que melhor se afinar com os princípios; c) quando a regra tiver sido redigida de modo tal que resulte mais extensa ou mais restrita

---

[1] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 91-92.

[2] MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Criação das secretarias municipais. *Revista de Direito Público*, São Paulo: n.15, jan./mar. 1971.

[3] BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 141.

> que o princípio, justifica-se a interpretação extensiva ou restritiva, respectivamente, para calibrar o alcance da regra com o principio[4].

Nesse sentido, Eros Roberto Grau pontifica que o fato de tais preceitos carecerem de concretização através da edição de uma regra jurídica (em sentido diverso daquele adotado por Kelsen) não elide sua existência e sua inserção no direito positivo, pois além de constituírem a essência das regras, em última instância, o magistrado, ao apreciar um caso concreto, poderá conferir-lhe materialidade no mundo jurídico por meio de sentença. Isso significa que em cada ordenamento jurídico estão presentes, ao lado dos princípios e regras expressamente positivados, princípios gerais consentâneos com a ordem adotada por aquele Estado que, embora não enunciados expressamente, estão inseridos nesse mesmo ordenamento, em estado de latência, consubstanciando, apesar disso, proposições normativas[5].

Em se tratando de Igualdade, tem-se: uniformidade de grandeza, de razão, de proporção, de extensão, de peso, de altura, enfim, de tudo que possa haver entre duas ou mais coisas.

Igualdade, do latim *aequalitas*, de *aequalis* (igual, semelhante), é indicativo da semelhança de caracteres ou elementos componentes de duas coisas. O princípio da igualdade no sentido jurídico é a designação dada ao princípio jurídico instituído constitucionalmente, em virtude do qual todas as pessoas, sem distinção de sexo ou nacionalidade, de classe ou posição, de religião ou de fortuna, têm perante a lei os mesmos direitos e as mesmas obrigações.

Quanto ao termo discriminação, do latim *discriminatio*, de *discriminare*, quer dizer discriminar, distinguir, diferençar, separar, segregar. Na linguagem jurídica é usado para indicar toda sorte de separação que se possa fazer entre várias coisas, entre várias funções ou encargos, distinguindo-as umas das outras, para que se diferenciem ou possam ser encaradas consoante a divisão. A discriminação, assim, produz a limitação, determinação, ou

---

[4] SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 143-148.

[5] GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.147

separação entre coisas iguais ou diferentes, entre funções várias ou semelhantes, para que cada uma delas se mostre uma coisa certa, perfeitamente distinta e inconfundível.

Do idioma inglês, Miguel Rodriguez-Piñero e Maria Fernanda Fernandez Lopez esclarecem que *to discriminate* e *discrimination* têm um duplo significado, como segue:

> Um (to discriminate[6]) de caráter neutro, no sentido de perceber, notar ou fazer uma distinção ou diferença entre objetos, distinção já seja feita pela mente ou por ação; tem ainda um sentido que caberia chamar positivo, equivalente ao termo castelhano *discernimento,* ou seja, o poder de fazer observações e diferenciações com astúcia, sutileza e exatidão[7].
> [...]
> A discriminação pressupõe, em primeiro lugar, uma diferenciação de tratamento frente à norma padrão, que se atua contra o sujeito discriminado. A expressão diferenciação deve ser entendida num sentido muito extenso, que inclua as distinções, limitações ou restrições, as pretensões (ou não preferências) e as exclusões. Quer dizer, a diferença de tratamento pode ter diversas matrizes ou graus, desde o mais radical (a exclusão) a outros mais matizados, como as limitações ou restrições[8].
> [...]
> A diferença de tratamento deve ter um resultado específico, do que foi média essa diferenciação, e que consiste na criação de uma situação discriminatória objetiva, que anule ou menospreze para o discriminado o gozo de determinados direitos, vantagens ou benefícios, que prejudique seus interesses ou que agrave as obrigações. É precisamente em função desse resultado como deve julgar-se todo fenômeno discriminatório[9].

A discriminação muitas vezes é confundida com o preconceito e com o racismo. Tem-se que Preconceito é qualquer opinião ou sentimento quer favorável, quer desfavorável, concebido sem exame crítico. Ou ainda, ideia, opinião ou sentimento desfavorável formado *a priori*, sem maior conhecimento, ponderação ou razão. O indivíduo preconceituoso tem um pré-julgamento do outro sem conhecê-lo. O faz de forma subjetiva, expressando sua opinião de

---

[6] Grifo nosso

[7] RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 85.

[8] Ibidem, p. 168.

[9] Ibidem, p. 172-173.

foro íntimo acerca do outro. Geralmente uma característica individual é tomada como parâmetro frente todas as outras, sem considerar sua individualidade da pessoa ou do grupo a que ela pertença.

Conforme observa Adelino Brandão, o preconceito apresenta-se sob vários enfoques:

> Religioso (protestantes e católicos na Irlanda; hindus e maometanos na Índia); cultural (habitantes da cidade e roceiros ou caipiras); político (comunistas e capitalistas-liberais); étnico (árabes e judeus na Palestina); econômicos (burgueses e operários); sexual (homossexuais e heterossexuais) etário (em relação à idade das pessoas).
> [...]
> No campo jurídico-político, nas interações quotidianas, conforme as circunstâncias históricas, tipo de cultura, interesses envolvidos, e maior ou menor participação das pessoas na disputa de bens e prestígio social, o que também desemboca na discriminação, que pode ser legal (institucionalizada) ou informal (costumeira)[10].

Para definir o termo racismo, empresta-se o substrato ideológico básico de Sidney Madruga, quando ele explica que o termo "tem por premissa a hierarquia existente entre determinados grupos humanos. Assim, haveria um grupo superior, dominante e um grupo inferior, dominado"[11] .

Sérgio Abreu, explica que há de revelar-se, no entanto, que este tipo de proposta de hierarquização na escala humana não tem por base apenas as relações inter-raciais entre negros e brancos e vice-versa. E completa:

> Ela também pode existir entre brancos e índios (nativos), a exemplo do Brasil colonial, em relação aos orientais (amarelos), como, ainda, abraçar determinados povos e religiões, como os judeus na Alemanha Nazista ou, em época mais recente, os seguidores do Islamismo. Razões bastantes para se preconizar que o racismo, enquanto formulação de hierarquização racial, não é um fenômeno uniforme, podendo assim, falar-se em racismos ligados a fatores socioeconômicos e culturais[12].

---

[10] BRANDÃO, Adelino. *Direito racial brasileiro:* Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Juarez de Oliveira, 2003, p. 14.

[11] MADRUGA. Sidney. *Discriminação positiva:* ações afirmativas na realidade brasileira. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 134.

[12] ABREU. Sérgio. *Os descaminhos da tolerância:* o afro-brasileiro e o princípio da igualdade e da isonomia no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 135.

O conceito de igualdade não é um conceito fechado e estagnado. Ele não pode ser compreendido de maneira posta e absoluta, já que depende do momento histórico em que se engaja. Perez Luño traz os pensamentos de Heller: "o conceito de igualdade não pode ser compreendido nem entendido em um sentido absoluto, visto que é um conceito que deve ser considerado desde uma perspectiva histórica, pois seu conteúdo e significado estão estritamente vinculados ao momento histórico"[13].

E então descreve ser necessário um elemento de comparação. A igualdade como conceito relativo e relacional requer ademais elementos de comparação entre as situações em que se encontram os respectivos sujeitos passivos:

> "a medida do que é igual e deve ser tratado igual, depende do ponto de vista no qual se estabeleça a comparação, a efeitos de determinar as características essenciais ou não essenciais a levar em conta, quer dizer, as notas comuns dedutíveis para equiparar situações ou para estabelecer diferenças"[14].

Evidente que um estudo etimológico dos termos: princípio, igualdade e discriminação em separado é importante para entender cada palavra em seu mais intenso significado. Porém, trazendo os pensamentos de Seabra Fagundes lembram-se que não pode ater-se somente a conceitos. Nas palavras do autor: “os conceitos de igualdade e de desigualdade são relativos, impõem a confrontação e o contraste entre duas ou várias situações, pelo que onde uma só existe, não é possível indagar de tratamento igual ou discriminatório” [15].

Assim, necessário se faz abranger os valores jurídicos agregados ao princípio da igualdade e da discriminação.

1.2 - Valores constitucionais da igualdade e da discriminação

---

[13] PEREZ LUÑO, A. E. *El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales.* Anuario de Derechos Humanos, t. I, 1981, p. 258.

[14] Ibidem, p. 258.

[15] FAGUNDES, Miguel Seabra. *O princípio constitucional da igualdade perante a lei e o poder legislativo*. RT 235/3, São Paulo: Revista dos Tribunais, maio/1955, p. 216.

A valoração jurídica da igualdade, segundo Miguel Rodriguez-Piñero e Maria Fernanda Fernandez Lopez, confirma-se: "o reconhecimento da igualdade como valor constitucional a converte em critério geral que inspira o ordenamento em seu conjunto e que serve de critério de interpretação e integração do ordenamento e dentro dela também da própria Constituição"[16].

Norberto Bobbio também relata valores à igualdade quando coloca que:

> "a igualdade é um valor para o homem enquanto ente genérico, quer dizer, enquanto é um ente pertencente a uma determinada classe" e completa "a igualdade constitui um valor, melhor, um dos valores fundamentais em que as filosofias e ideologias políticas de todos os tempos se têm inspirado"[17].

O autor supra-citado, em sua reflexão sobre J. J. Rousseau esclarece que o campeão do "igualitarismo", afirma que os homens têm que ser iguais em tudo para que se possa instaurar o reino da igualdade. Em seu "Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens", Rousseau distingue as desigualdades naturais das sociais, as produzidas pela natureza, e enquanto tais benéficas, ou pelo menos moralmente indiferentes, e as sociais, produzidas pela convivência de relações de domínio econômico, espiritual e político, de que está entrelaçada a civilização humana[18]. O que ela procura é a eliminação das segundas e não das primeiras. Em uma das passagens decisivas do "Contrato Social" escreve que no lugar de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, o que a natureza estabeleceu como desigualdade física entre os homens por uma igualdade moral e legítima[19].

---

[16] RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación*, p. 18-19.

[17] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Trad. de Pedro Aragón Rincón. Barcelona - Buenos Aires - México: Ediciones Paidós, 1993, p. 55-67.

[18] "En el Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres distingue las desigualdades naturales de las sociales, las producidas por la naturas, y en cuanto tales beneficas, o por lo menos moralmente indiferentes, y las sociales, producidas por la maraña de relaciones de dominio económico, espiritual y político, de que esta entretejida la civilización humana."

[19] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 70. "que en lugar de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye, por el contrario, lo que la naturaleza había podido establecer de desigualdad física entre los hombres por una igualdad moral y legítima" (I, 9).

A desigualdade seja ela física ou moral, legítima ou ilegítima, surge quando o princípio da igualdade é violado de forma arbitrária. J. J. Gomes Canotilho nos esclarece acerca de tal violação jurídica:

> O princípio da igualdade é violado quando a desigualdade de tratamento surge como arbitrária.
> [...]
> Existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica: a) não se basear num fundamento sério; b) não tiver um sentido legítimo; e c) estabelecer diferenciação jurídica sem fundamento razoável.
> [...]
> O princípio da proibição do arbítrio deverá estar ligado a um critério material objetivo[20].

Celso Antônio Bandeira de Mello, indaga o que faz a própria lei senão discriminar, sendo esta sua característica funcional, e quais são as discriminações juridicamente intoleráveis. Assim, o autor ressalta:

> Discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição[21].

A constituição pátria, em seu artigo 3º e incisos[22], estabelece diretrizes que servem de base para o Estado Democrático de Direito na luta contra a desigualdade e o preconceito. Nesse sentido, ressaltou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello, em palestra proferida em 20 de novembro de 2001, no seminário "Discriminação e Sistema Legal Brasileiro":

> Do artigo 3º vem-nos luz suficiente ao agasalho de uma ação afirmativa, a percepção de que o único modo de se corrigir desigualdades é colocar o peso da lei, com a imperatividade que ela deve ter em um mercado desequilibrado, a favor daquele que é discriminado, que é tratado de forma desigual. Nesse preceito são considerados como objetivos fundamentais

---

[20] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991, p. 577.

[21] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed, 12 tiragem, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 17.

[22] BRASIL, *Constituição da República Federativa*. São Paulo: Saraiva, 37 ed., 2005, p. 3. Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

> de nossa República: primeiro, construir – preste-se atenção a esse verbo – uma sociedade livre, justa e solidária: segundo, garantir o desenvolvimento nacional – novamente temos aqui o verbo a conduzir, não a uma atitude simplesmente estática, mas a uma posição ativa; erradicar a pobreza a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, por último, o que nos interessa, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça e sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Pode-se afirmar, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proíbe a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos "construir", "garantir", "erradicar" e "promover" implicam em si, mudanças de ótica, ao detonar 'ação'. Não basta não discriminar. É preciso viabilizar e encontrar, na Carta da República, base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo, afirmativa[23].

Além dos valores jurídicos, existem aspectos que devem ser levados em consideração acerca do princípio da igualdade, sejam eles formais ou substanciais.

1.3 - Aspectos formais e substanciais do princípio da igualdade

O princípio da igualdade vem sendo amplamente objeto de discussão de doutrinadores e filósofos através dos tempos. A corrente chamada “nominalista” afirma que os seres humanos, ao contrário da afirmativa do art. 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, nascem e perduram desiguais. O conceito inverso é o apresentado pela corrente “idealista”, que postula um igualitarismo absoluto entre as pessoas[24]. Posição outra, é a dita “realista” que reconhece que os homens são desiguais sob múltiplos aspectos, mas também entende ser supremamente exato descrevê-los como criaturas iguais, pois em cada um deles o mesmo sistema de características inteligíveis proporciona, à realidade individual, aptidão para

---

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Óptica constitucional - A igualdade e as ações afirmativas*. Palestra do presidente do STF, ministro Marco Aurélio de Mello no seminário “Discriminação e Sistema Legal Brasileiro”, em 20 nov. 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal>. Acesso em: 16 mar. 2009.

[24] SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 2.ed, São Paulo: Malheiros, 2006. p. 71.

existir[25]. Apesar das correntes existentes acerca do princípio da igualdade, sugere-se que a corrente “realista” seja a mais condizente com a ideia de princípio da igualdade que se tem hoje.

Refletir sobre os aspectos do princípio da igualdade remete a inúmeras indagações. Inicia-se com as conjecturas de Norberto Bobbio:

> A expressão 'igualdade *nos* direitos' se usa em contraposição a 'igualdade de fato' e corresponde quase sempre a contraposição entre igualdade formal e igualdade substancial ou material.
> [...]
> A igualdade nos direitos significa algo mais que a mera igualdade perante a lei como exclusão de toda discriminação não justificada: significa gozar igualmente, por parte dos cidadãos, de alguns direitos fundamentais constitucionalmente garantidos,
> [...]
> Enquanto que a igualdade perante a lei é só uma forma específica e historicamente determinada de igualdade *de* direito ou dos direitos, a igualdade nos direitos compreende, mais além do direito a ser considerados iguais perante a lei, todos os direitos fundamentais enumerados em uma constituição, como são os direitos civis e políticos, geralmente proclamados (o que não querem dizer reconhecidos de fato) em todas as constituições modernas, enfim, por igualdade jurídica se entende habitualmente a igualdade nesse particular atributo que faz de todo membro de um grupo social, também da criança, um sujeito jurídico, quer dizer, um sujeito dotado de capacidade jurídica[26].

Continua dizendo que enquanto a igualdade nos direitos tem um âmbito mais vasto que a igualdade perante a lei, a igualdade jurídica tem um âmbito mais restrito:

> O alvo polêmico do princípio da igualdade perante a lei é originalmente, como já se tem dito, a sociedade de raças, enquanto que o alvo polêmico da igualdade jurídica é a sociedade escravista, quer dizer, a sociedade na qual nem todos seus membros são pessoas jurídicas. Numa sociedade de raças todos são sujeitos de direito, tem capacidade jurídica, inclusive, todavia nem todos sejam iguais perante a lei (no sentido de que cada ordenamento está regulado por leis diversas), e com maior razão nem todos sejam iguais nos direitos fundamentais[27].

---

[25] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais-EDUSP, 1973, p. 71.

[26] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 76.

[27] Ibidem. p. 76.

Celso Antônio Bandeira de Mello faz refletir de maneira ainda mais aprofundada quando indaga:

> Quem são os iguais e quem são os desiguais?
> [...]
> O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas.
> [...]
> Aos advogados se deferem certos direitos e encargos distintos dos que calham aos economistas ou aos médicos.
> [...]
> Em quaisquer casos assinalados, a lei erigiu algo em elemento diferencial, vale dizer: apanharam, nas diversas situações qualificadas, algum ou alguns pontos de diferença a que atribuiu relevo para fins de discriminar situações, inculcando a cada qual efeitos jurídicos correlatos e, de conseguinte, desuniformes entre si[28].

Certamente alguns pontos de diferenças discriminam situações, mesmo diante do ordenamento jurídico. Todos os indivíduos têm suas particularidades próprias, seja pelo sexo, pela idade ou pela capacidade mental e por isso não podem ser tratados de maneira idêntica. Segundo Kelsen:

> A igualdade dos sujeitos na ordenação jurídica, garantida pela Constituição, não significa que estes devam ser tratados de maneira idêntica nas normas e em particular nas leis expedidas com base na Constituição. A igualdade assim entendida não é concebível: seria absurdo impor a todos os indivíduos exatamente as mesmas obrigações ou lhes conferir exatamente os mesmos direitos sem fazer distinção alguma entre eles, como por exemplo, entre crianças e adultos, indivíduos mentalmente sadios e alienados, homens e mulheres[29].

Miguel Rodriguez-Piñero e Maria Fernanda Fernandez Lopez esclarecem que quando se refere à aplicação judicial,

> O que a igualdade impõe é uma equiparação, uma paridade de tratamento em situações iguais, incluindo nessa paridade de tratamento a possibilidade de mudanças de doutrina sempre que não se possam considerar como privilégios ou exceções isoladas, e que por ele tenha que classificar como arbitrários, não fundados e nem razoáveis[30].

---

[28] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. p. 13.

[29] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. francesa da 2.ed. Alemã por Ch. Einsenmann, Paris: Dalloz, 1962, p. 190.

[30] RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación*. p. 27.

Para Norberto Bobbio:

> Na realidade, o significado axiológico da máxima depende também da qualidade, se bem subentendida, respeito a qual se requer que os homens, todos os homens, sejam considerados iguais. Em nenhuma das acepções historicamente importantes, pode interpretar-se a máxima como solicitadora de que "todos" os homens sejam iguais em "tudo". A ideia que a máxima expressa é a de que os homens sejam considerados iguais e tratados como iguais a respeito daquelas qualidades que, sejam as diferentes concepções de homem e da sociedade; constitui a essência do homem, a natureza humana distinta da natureza dos demais seres, como o livre uso da razão, a capacidade jurídica, a liberdade de possuir, a dignidade social[31].

Após análise do principio da igualdade perante seus valores jurídicos constitucionais e os aspectos formais e substanciais do termo, respeitando as diferenças próprias do homem de uma forma ampla, verifica-se a igualdade como um direito do homem-cidadão.

1.4 - O princípio da isonomia e o direito à igualdade

O princípio da isonomia formal e material ou substancial, parte da efetiva igualdade entre todos os indivíduos, segundo uma visão material. A isonomia formal traz a ideia de que a lei e sua aplicação tratam todos de maneira igual, sem distinções de pessoas ou grupos. A isonomia material preocupa-se com a justiça social visando igualdade das ordens econômica e social.

Segundo Norberto Bobbio o que se entende genericamente por igualdade de fato é algo bastante claro: a igualdade a respeito dos bens materiais (igualdade econômica) distingue-se da igualdade formal ou jurídica, e da igualdade de oportunidades ou social. Não obstante, não está nada claro; inclusive é assunto muito controvertido, quais sejam as formas e os modos específicos com que se pensa que esta igualdade pode pretender-se ou levar-

[31] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 69.

se a efeito. Desde tal ponto de vista nada mais indeterminado que a fórmula 'A cada um segundo suas necessidades', utilizada também por Marx, e logo erigida em ideal-limite da sociedade comunista em seu escrito *Critica ao programa de Gotha*.

> Se a determinação do que se deve entender por igualdade substancial não traçara tantas perguntas, não se haviam proposto ao longo do curso histórico, como são conhecidas, tantas formas distintas de doutrinas igualitárias, frequentemente em conflito entre si, e já que o igualitarismo é o aspecto mais constante e caracterizado das doutrinas socialistas e comunistas, não nos encontraríamos frente a tantos comunismos e socialismos distintos, daí que alguns sejam totalmente igualitários, outros parcialmente, alguns absolutamente e outros o sejam relativamente[32].

Aristóteles vinculou a ideia de igualdade à ideia de justiça[33]. Esta justiça é relativa, no sentido de dar a cada um o seu, uma igualdade impensável sem a desigualdade complementar e que (Sarotte, 1975) é satisfeita se o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais[34].

Cuida-se de uma justiça e de uma igualdade formais, tanto que não seria justo tratar diferentemente o escravo e seu proprietário; sê-lo-ia, porém, se os escravos ou seus senhores, entre si, fossem tratados desigualmente. No fundo prevalece nesse critério de igualdade uma injustiça real. Essa verificação impôs a evolução dos conceitos de “igualdade” e de “justiça”, a fim de se ajustarem às concepções formais e reais ou materiais.

José Afonso da Silva, através dos pensamentos de Charles Perelman[35] sintetizou:

---

[32] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 81-82.

[33] ARISTÓTELES. *Éthique de Nicomaque*. Trad. de Jean Voilquin, anotada por Marcel Prélot. Paris: Classiques Granier, s/d, v. 6, 1.131ª ed. *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 27. ed, São Paulo: Malheiros, 2006. p 71.

[34] PERELMAN, Charles, e outros. *L’Égalité*. Le principe de l´egalité em Droit de la Republique Fédérale Allemande. Bruxelas: Établissements Émile Bruylant, 1971. v. I, p. 39. *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 27. ed, São Paulo: Malheiros, 2006. p 71.

[35] PERELMAN, Charles. *De la justice*, in Justice et Raison, p. 26. (Trad. Italiana de Liliana Ribet, com prólogo de Norberto Bobbio, *La Giustizia*, Turim, G. Giappichelli Editore, s/d.) Établissements Émile Bruylant. 1963, p. 37-57 *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 27. ed, São Paulo: Malheiros, 2006., p 71.

> A justiça formal consiste em 'um princípio de ação, segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma'. Aí a justiça formal se identifica com a igualdade formal. A justiça concreta ou material seria para Perelman a especificação da justiça formal, indicando a característica constitutiva da categoria essencial, chegando-se às formas: a cada um segundo sua necessidade; a cada um segundo seus méritos; a cada um a mesma coisa[36]
> [...]
> Porque existem desigualdades é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais[37] - do que se extrai que a lei geral, abstrata e impessoal que incide em todos igualmente, levando em conta apenas a igualdade dos indivíduos, e não a igualdade dos grupos acaba por gerar mais desigualdades e propiciar a injustiça daí por que o legislador, sob "o impulso das forças criadoras do Direito, (como notas de Georges Sarotte) teve progressivamente de publicar leis setoriais para poder levar em conta diferenças nas formações e nos grupos sociais: o direito do trabalho é um exemplo típico[38].

Segundo Coutinho, na Grécia antiga, cidadão era aquele que participava da formação do governo, excluindo-se mulheres e escravos, dentre outros. "O jusnaturalismo traz, na modernidade, a ideia de direitos individuais, sendo este universalmente válido já que o caráter de atemporalidade e imutabilidade estava presente"[39].

Com a contribuição de Marshall que sistematizou a cidadania em: direitos de primeira geração (civis e políticos) e direitos de segunda geração (sociais) verifica-se que:

> Os direitos civis surgiram no século XVIII, correspondendo à liberdade, igualdade, propriedade, direito de ir e vir e de segurança. Os direitos políticos, referentes à liberdade de associação e de organização política e eleitoral, foram obtidos no século XIX e somente no século seguinte é que foram conquistados os direitos sociais, quais sejam: direito ao

---

[36] PERELMAN, Charles, e outros. In Chomé, *L'Égalité*. p.15 e ss. *apud* Ibidem, p 71.

[37] PERELMAN, Charles, e outros. In L.Ingber, *L'Égalité*. p.3 e ss *apud* Ibidem. p 71.

[38] SAROTTE, Georges. *O materialismo histórico no estudo do direito*. 2. ed. Trad. Joaquim Monteiro Matias, Lisboa: Editorial Estampa, 1975, p. 316 *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo,* p 71.

[39] COUTINHO, C. N. *Notas sobre cidadania e modernidade.* Praia Vermelha, Rio de Janeiro: PPGESS-UFRJ, n. 1, 1997 *apud* LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. *Educação Ambiental:* repensando o espaço da cidadania. Educação Ambiental e movimentos sociais na construção da cidadania ecológica e planetária. São Paulo: Cortez, 2002, p. 73.

> trabalho, educação, saúde aposentadoria e sistema previdenciário[40].

José Afonso da Silva, estudando o texto da Declaração em Duverger esclarece:

> O texto da Declaração de 1789 (lê-se Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão) é de estilo lapidar, elegante, sintético, preciso e escorreito, que em dezessete artigos, proclama os princípios da liberdade, da igualdade, da propriedade e da legalidade e as garantias individuais liberais que ainda se encontram nas declarações contemporâneas[41].

Segundo o autor, na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, nos seus primeiros vinte e um artigos encontra-se a "proclamação dos tradicionalmente chamados direitos e garantias individuais, certamente impregnados de conotações mais modernas, tais como: igualdade, dignidade, não discriminação; direito à vida, e à liberdade. Os direitos do Homem são certamente relacionados aos direitos dos cidadãos"[42].

Em outra passagem, José Afonso da Silva, explica que "a cidadania qualifica os participantes da vida do Estado e é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política" [43]. O autor deixa claro que "a igualdade constitui o signo fundamental da democracia" [44].

A igualdade redunda na igual proteção a todos, na igualdade das coisas que sejam iguais e na proscrição dos privilégios, isenções pessoais e regalias de classe, que se mostrariam desigualdades. Desse modo a igualdade é perante a lei e perante a justiça, para a proteção ou castigo, para a segurança de direitos ou imposição de normas coercitivas.

1.5 - A igualdade perante a lei

---

[40] MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 *Apud* LOUREIRO, Ibidem, p. 73.

[41] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 158.

[42] Ibidem. p. 158.

[43] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 305.

[44] SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*.p. 70.

O princípio da igualdade não dita o direito a uma igualdade absoluta. "A igualdade perante a lei seria o que se chama de igualdade formal, ou seja, aquela que impõe um tratamento uniforme perante a lei e veda tratamento desigual aos iguais"[45].

Serrano Gonzáles, afirma que a aplicação igual da lei, não é garantia suficiente da igualdade. E completa:

> Todas as afirmações que venham a confirmar são mera forma de regulação geral e abstrata. As garantias estão nas exigências na seleção pelo legislador dos critérios de diferenciação dada à impossibilidade de outorgar ele mesmo tratamento a todos os cidadãos e a necessidade correlativa de proceder mediante distinções normativas numa ordem jurídica tão altamente diferenciada como a que a complexa sociedade atual exige[46].

Diz Celso Antônio Bandeira de Mello, que tal preceito de igualdade "é norma voltada tanto para o legislador quanto para o aplicador da lei. Dispensar o tratamento equânime às pessoas é dever perante a norma posta e também à sua própria edição"[47].

Gregório Peces-Barba, na introdução do livro *Igualdad y Libertad*[48]*,* de Norberto Bobbio explica que para o autor,

> A igualdade dos direitos não é somente a exclusão da discriminação não justificada (igualdade perante a lei), senão atribuição e desfrute de igual dos direitos e liberdades reconhecidos pelo ordenamento. A igualdade jurídica significa que todos os cidadãos são destinatários de direitos e têm capacidade jurídica (frente às sociedades escravistas). A igualdade dos direitos é o máximo e a igualdade jurídica o mínimo; a igualdade perante a lei ocupa o lugar intermediário[49].

---

[45] SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. *Princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.33.

[46] GONZÁLES, Serrano. *El principio de igualdad ante la ley en la jurisprudência del tribunal constitucional*. De la jurisprudência del Tribunal Constitucional, Seminario de Professores de la Faculdad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza: 1985, p.55.

[47] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. p. 9.

[48] La igualdad de los derechos no es solo exclusión de discriminación no justificada (igualdad ante la ley), sino atribuición y disfrete igual de los derechos y libertades reconocidos por el máximum y la igualdad de los derechos es el máximum y la igualdad jurídica el mínimum; la igualdad ante la ley ocupa el lugar intermedio.

[49] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 47.

José Afonso da Silva lembra que no direito estrangeiro há distinção entre igualdade *perante a lei* e igualdade *na lei*; em que a primeira seria a aplicabilidade das normas jurídicas gerais aos casos concretos, mesmo que delas resultem uma discriminação e a segunda, exige-se tanto daqueles que criam normas como daqueles que aplicam normas jurídicas, que não haja distinções que não sejam autorizadas pela própria Constituição. Para ele tal distinção se faz desnecessária, pois para a doutrina e a jurisprudência pátria, "o princípio tem como destinatários tanto o legislador como os aplicadores da lei", ou seja, o que nós chamamos de princípio da igualdade perante a lei é o que os estrangeiros chamam de princípio da igualdade na lei[50].

Seabra Fagundes observa que:

> Ao elaborar a lei, o legislador deve reger com iguais disposições - os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas, e reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, de sorte a quinhoá-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades[51].

O pensamento de Francisco Campos, oportunamente trazido por José Afonso da Silva reforça:

> Nos sistemas constitucionais do tipo do nosso não cabe dúvida quanto ao principal destinatário do princípio constitucional de igualdade perante a lei. O mandamento da Constituição se dirige particularmente ao legislador e, efetivamente, somente ele poderá ser o destinatário útil de tal mandamento. O executor da lei já está, necessariamente, obrigado a aplicá-la de acordo como os critérios constantes da própria lei. Se esta, para valer, está adstrita a se conformar ao princípio de igualdade, o critério da igualdade resultará obrigatório para o executor da lei pelo simples fato de que a lei o obriga a executá-la com fidelidade ou respeito aos critérios por ela mesma estabelecida [52].

Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual esclarece Petzold, não se dirige às pessoas integralmente iguais entre si, mas

---

[50] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 215.

[51] FAGUNDES, Miguel Seabra. *O princípio Constitucional da igualdade perante a lei e o Poder Legislativo*. p. 215.

[52] CAMPOS, Francisco. *Igualdade perante a lei*. Direito Constitucional, v. II. p. 18. *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 215

àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os “iguais” podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes pelo legislador.

Petzold julga como “essencial" ou "relevante", aspectos ou características das pessoas, das circunstâncias ou das situações nas quais essas pessoas se encontram, e fundam sobre esses aspectos ou elementos as categorias estabelecidas pelas normas jurídicas; por consequência, as pessoas que apresentam os aspectos “essenciais” previstos por essas normas, são consideradas se encontrar-se nas “situações idênticas”, ainda que possam diferir por outros aspectos ignorados ou julgados irrelevantes pelo legislador; vale dizer que as pessoas ou situações são iguais ou desiguais de modo relativo, ou seja, sob certos aspectos[53].

Bem como assinala Konrad Hesse:

> A igualdade jurídica formal pede a realização, sem exceção, do direito existente, sem consideração da pessoa: cada um é, em forma igual, obrigado e autorizado pelas normalizações do direito; ao contrário, é proibido a todas as autoridades estatais, não aplicar direito existente a favor ou à custa de algumas pessoas. Já a igualdade material não consiste em um tratamento igual sem distinção de todos em todas as relações, senão, só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente. O princípio da igualdade proíbe uma regulação desigual para fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual[54].

Observa-se que a própria legislação ou mesmo o legislador, por vezes, buscando igualar os homens acaba por discriminá-los, mesmo que de forma legítima.

1.6 - Discriminação legítima e ilegítima

Usado vulgar e pejorativamente, o termo discriminação já vem acompanhado da conotação negativa. É por isso que os estudiosos do Direito remetem a pensar sobre a legitimidade, ou não, da discriminação.

---

[53] PERELMAN, *L’Égalité*, p. 122-123. *Apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 215

[54] HESSE. Konrad. *Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998, p.330.

Meirelles Teixeira cita Dabin, esclarecendo que a discriminação é legítima quando diz que os homens são, ao mesmo tempo, iguais e desiguais. Iguais pela sua natureza humana e desiguais pela sua própria individualidade e diversidade de condições. Para se chegar à desigualdade legítima e ilegítima, o doutrinador comenta sobre as duas atuações do Estado, a individualista e igualitária, frente à desigualdade individual:

> Uma situação real de desigualdade individual e social perante a qual se desenvolveram as doutrinas e a atuação do Estado, seja a liberal-individualista, que preconiza uma igualdade meramente formal, abstraída da consideração das condições concretas de toda categoria individual ou social, seja posição igualitária, que pretende realizar um utópico nivelamento dos homens, das classes e das categorias sociais, sem considerar as diferenças naturais entre eles existentes, e que se apresenta, portanto, tão irreal, abstrata e inumana como precedente.

E continua dizendo que entre essas duas posições extremas, uma terceira tendência procura distinguir, entre as desigualdades sociais, duas categorias: desigualdades legítimas e desigualdades ilegítimas:

> Desigualdades que vão buscar sua origem nos dotes naturais de talento, inteligência, aptidões, esforço, vontade retamente encaminhada; e desigualdades artificiais, criadas apenas pelos azares, desajustamentos ou injustiças da ordem social, as primeiras devendo ser reconhecidas, amparadas e até mesmo estimuladas, ao passo que as segundas devem ser combatidas, seja suprindo-se as suas causas (reformas sociais e políticas, política gerando Estado), seja amparando-se os mais fracos, ou ainda atenuando-se ou mesmo suprindo-se as situações de desigualdade (supressão de privilégios de distinções injustas)[55].

Miguel Rodriguez-Piñero e Maria Fernanda Fernandez Lopez destacam que desde a perspectiva do ajuizamento das desigualdades normativas, como já se tem dito na justiça administrativa, é como a justiça constitucional trata de limitar o poder soberano do legislador, limitando sua discricionariedade ao exigir-lhe uma justificativa da diferenciação do tratamento entre sujeitos[56].

---

[55] TEIXEIRA, Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 726.

[56] RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación.* p. 50.

Trata-se de uma concepção valorativa da igualdade que obriga nem tanto uma paridade absoluta de tratamento, como a justificativa das desigualdades e inclusive das igualdades de tratamento que possam estabelecer-se. Quer dizer, uma justificativa que explique que exista um tratamento diverso entre cidadãos que se encontram em uma situação igual, ou uma equiparação de tratamento quando existam diferenças muito significativas que razoavelmente deveriam ter sido levadas em conta.

Muito oportunamente, os autores ainda destacam a evolução norte-americana do uso jurídico do termo discriminação fazendo menção à cláusula (14ª Emenda à Constituição Americana, aprovada pelo Congresso em 1866) de *equal protection* contida na Constituição Americana com o intuito de proibir nos Estados Unidos o que hoje se chamaria de "discriminação racial".

Aplicando essa Emenda, disse o Tribunal Supremo norte-americano que não podia estabelecer-se nenhuma *legal discrimination against* à raça de cor por causa da cor. Ainda que calamitosa, a doutrina de "separados porém iguais" do caso Plessy, colocou um freio nesta evolução; o certo é que já estavam assentadas as bases para uma consideração pejorativa do termo para traçar a distinção entre os diferentes sentidos do mesmo, o novo e originário (*discrimination between*) e o novo e negativo (*discrimination against*), que faz referência a uma distinção prejudicial injusta contra um indivíduo ou grupo em razão de suas características pessoais. Em um primeiro momento, este segundo uso é, por assim dizer, minoritário, prevalecendo o primeiro uso, e só é a metade do presente século quando acabará prevalecendo este segundo significado[57].

É oportuna a explanação de Miguel Rodriguez-Piñero e Maria Fernanda Fernandez Lopez acerca da discriminação em seu aspecto jurídico:

> O fenômeno de discriminação é, substancialmente, um fenômeno jurídico, e isto quer dizer que, enquanto suas causas mediatas são sociais, somente pode materializar-se a discriminação quando o resultado do jogo das causas proibitivas é a desprivação no que se refere o reconhecimento, gozo ou exercício de direitos.
> [...]
> Já que a proibição da discriminação está vinculada à tutela da dignidade humana e a proteção dos direitos que são inerentes

[57] Ibidem, p. 88-89.

> ao homem, só na medida em que as diferenças existentes no plano social, originadas por alguma das causas vedadas superem esse plano social, e passem a afetar o reconhecimento de direitos tais como a educação, o trabalho, a saúde, etc., estaremos dentro da área dos fenômenos discriminatórios.
> [...]
> Em suma, a discriminação se traduz em uma diferença de tratamento jurídico; é um interesse jurídico que está em jogo[58].

Além da igualdade e da discriminação existente no mundo jurídico em função das características pessoais e das individualidades de cada ser humano, observa-se uma desigualdade e uma discriminação existente no meio social e econômico em que o homem se radica.

1.7 - Igualdade e discriminação socioeconômica

O avanço da igualdade formal começa a tomar corpo nas modernas Declarações de Direitos, quando os excessos do regime absolutista são freados pelo modo contratualista do Estado Liberal.

Flavia Piovesan[59] discorre sobre o Estado Liberal, comentando que nele, prima-se pela liberdade, com a supremacia dos direitos civis e políticos, em confronto com a ausência de qualquer direito social, econômico e cultural.

Celso Ribeiro Bastos em reflexão sobre a existência, ou não, de uma Constituição Econômica diz:

> Na área econômica, as Constituições liberais tinham como reflexo o pensamento dominante do final do século XVIII, cujo princípio, apoiado em John Locke e Adam Smith, proclamava a não-intervenção do Estado na atividade econômica, regulando-se o mercado a si próprio de acordo com a lei da oferta e da procura, a chamada mão invisível apregoada por Adam Smith[60].

---

[58] RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación*. p. 170-171.

[59] PIOVESAN, Flávia. Implementação do direito à igualdade racial. *Revista dos Direitos Difusos*, São Paulo: Revista de Direitos Difusos. Out./2001, v.9, p. 1123.

[60] BASTOS. Celso Ribeiro. *Existe efetivamente uma constituição econômica*? Revista de Direito Constitucional e Internacional, n.39. São Paulo: 1998, p.53.

Sidney Madruga, a propósito, diz que "enquanto isso ocorre no plano jurídico, esse Estado Liberal de Direito, no qual se reivindica um direito igual para todos, o faz sem reservas, trazendo implícita na ideia de tratamento pela lei em termos absolutos, que independe do conteúdo desse tratamento"[61].

O autor cita Maren Guimarães Taborda, acerca das desigualdades, afirmando:

> Ainda que se reconheçam as desigualdades existentes entre os homens, considera-se serem as mesmas irrelevantes no âmbito do tratamento jurídico. O princípio da igualdade aparece assim, sem qualquer graduação, traduzido em mero princípio de prevalência da lei, isto é, puramente formal, completa a autora. Ou seja, "a isonomia perante a lei dar-se-ia em termos normativos estendidos a todos os cidadãos de maneira uniforme e abstrata". Porém, no sistema liberal, a falta de preocupação com a esfera social, faz com que haja uma grande acumulação de riquezas e capitais[62].

O liberalismo, segundo Celso Ribeiro Bastos:

> Tinha como ponto central o homem individualmente considerado alicerce de todo o sistema social, em contraposição à ação excepcional e restrita do Estado, corrente de pensamento que se opunha à monarquia absoluta que extraía a sua fonte de legitimidade do poder divino dos reis[63].

Após a Primeira Grande Guerra, a pobreza prevaleceu e propiciou o surgimento de uma nova característica estatal: a assistencialista. O Estado mostrava-se neutro e fomentador de profundas desigualdades além de inerte e impotente para a resolução dos problemas sociais e econômicos, e de evidentes desdobramentos no campo político[64].

A real necessidade era de que o Estado passasse de Liberal para Social. Orlando Gomes, juntamente com Antunes Varela, ressaltam o denominado "dirigismo econômico", que é justamente a designação da

---

[61] MADRUGA, Sidney. *Discriminação Positiva: Ações Afirmativas na Realidade Brasileira*. p. 33.

[62] TABORDA, Maren Guimarães. *O princípio da igualdade em perspectiva histórica:* Conteúdo, Alcance e Direções. Revista de Direito Administrativo, n. 211, Rio de Janeiro: jan./mar. 1998, p.255.

[63] BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 50.

[64] BONAVIDES. Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996; BRITO, Edvaldo. *Reflexos jurídicos da atuação do estado no domínio econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982.

condução do Estado Liberal para o Estado Social. Os autores explicam que o dirigismo econômico ocorre por intermédio de três mudanças:

> Na área política, com o Estado dirigindo a economia; na área econômica, com a substituição da economia liberal pela economia dirigida, com a presença do intervencionismo estatal (o Estado controlando a atividade econômica dos particulares) e com as pessoas de direito público entregando-se ao exercício das atividades econômicas; e, na área jurídica, a superação do individualismo jurídico[65].

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-4, sob o voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, destaca a distinção do Estado Absenteísta e o Estado Intervencionista. *Ad litteris:*

> O Estado Liberal caracterizava-se pela neutralidade assumida na cena econômica e social. A doutrina do *laissez-faire*, *laissez-passer* conferia base ideológica ao liberalismo econômico. O Estado Liberal, também denominado Estado Mínimo ou Absenteísta, não intervinha na ordem econômica e social. Limitava-se a fiscalizar as atividades de produção. Por isso mesmo foi identificado como *État gendarme*. Os abusos e as iniqüidades então cometidos constituíram, por uma questão até dogmática, fenômenos incapazes de estimular, no aparelho de Estado, uma resposta apta a solucionar os graves conflitos resultantes das relações sociais. Dentro dessa concepção estritamente liberal do Estado, insensível ante a questão social, as liberdades clássicas ou negativas tornaram-se conquistas jurídicas e políticas meramente formais. Sob essa perspectiva, a chamada liberdade-autonomia, que impõe ao Estado um dever de abstenção na esfera de atuação dos indivíduos, nenhuma importância passaria a ter se o Estado, previamente, não criasse condições materiais adequadas que satisfizessem às necessidades vitais do indivíduo, como o direito à alimentação, o direito à habitação, o direito à saúde, o direito à educação etc. Impunha-se ao Estado, portanto, cumprir, em favor das pessoas, uma série de encargos, prestações ou deveres, que adimplidos, tornariam possível, então o gozo das chamadas liberdades clássicas. Processou-se, daí, uma evolução jurídico-política na própria concepção de Estado. Do Estado Liberal evolui-se para o Estado Social, caracterizando-se este por sua ação interventiva na ordem econômica e social. De simples espectador da cena sócio-econômica, o Estado passou a ser um de seus mais importantes protagonistas. O Estado Social é, nitidamente, um Estado intervencionista, que procura, a partir da concretização das liberdades reais ou positivas, realizar a justiça social prestigiando e fortalecendo, desse modo, os direitos econômicos e sociais reconhecidos em favor das pessoas. Sob a égide do Estado Social – e precisamente em função de suas novas finalidades – surgem as liberdades positivas ou concretas, as quais, projetadas no domínio jurídico, exteriorizam-se nos direitos econômicos e

[65] GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977, p.53-55.

> sociais, que constituem realidade importante que emerge do processo de transformação do próprio estado. O estágio de evolução em que se encontra o Estado contemporâneo é uma consequência direta do processo histórico, de sua transformação. O Estado não pode ser visto como um aparelho destinado a cumprir os desígnios de uma classe dominante. A modernização do Estado reflete, na realidade, as novas tendências que exigem a sua constante atualização. Sem transformações substanciais, que privilegiem a justa solução das graves questões sociais, o Estado terá certamente, falhado à sua alta missão institucional (grifos no original) [66].

Pontes de Miranda afirma que a desigualdade econômica não é, de modo nenhum, desigualdade de fato, e sim a resultante, em parte, de desigualdades artificiais, ou desigualdades de fato, mas desigualdades econômicas mantidas por leis. O direito que em parte as fez, pode amparar e exigir as desigualdades econômicas que produziu. Exatamente aí é que se passa a grande transformação da época industrial, com a tendência a maior igualdade econômica, que há de começar, como já começou em alguns países, pela atenuação mais ou menos extensa das desigualdades[67].

O que se busca hoje, por meio do Estado intervencionista na ordem econômica e social, é a concretização dos direitos sociais, denominados direitos de segunda geração, com a tutela fundamental voltada para a dignidade da pessoa humana[68]. Álvaro Vita diz que Rawls confronta três princípios distintos de acordo com os quais a distribuição de benefícios sociais e econômicos poderia ocorrer:

> A liberdade natural, a igualdade liberal de oportunidades e a igualdade democrática. Eles podem ser entendidos como princípios rivais, mas a ambição de Rawls é a de combiná-los em uma concepção única de justiça que dê o peso apropriado a cada uma dessas idéias. O "sistema de liberdade natural" é o que mais se aproxima da visão de Nozick de uma sociedade liberal justa. De acordo com esse princípio, considerando isoladamente, um complexo institucional justo será aquele que combinar uma economia competitiva de mercado com uma igualdade formal (ou legal) de oportunidades. As únicas

---

[66] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 319-4/DF*. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. CONFENEN. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Diário da Justiça, Brasília, 30 abr. 1993.

[67] MIRANDA, F. C. Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda nº1 de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970-1972, t. IV, p. 689.

[68] MADRUGA. Sidney. *Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira*. p. 39.

> instituições necessárias, além das de mercado, são aquelas que objetivam garantir a todos os mesmos direitos legais de ter acesso às posições sociais privilegiadas. Apesar de Rawls não dizer isso, podemos supor que uma única forma de desigualdade moralmente significativa é excluída pela igualdade formal de oportunidades: a discriminação institucionalizada justificada por diferenças adstritas (tais como as desigualdades raciais, de gênero e étnicas) ou religiosas. Enfatizo a palavra "institucionalizada" porque o alvo da igualação, nesse caso, restringe-se à eliminação de barreiras legais ao exercício dos próprios talentos e capacidades que têm por base diferenças desse tipo. É possível que a liberdade formal de oportunidades possa ser interpretada de forma a excluir ainda o nepotismo em instituições públicas e semipúblicas[69].

[69] VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: UNESP – FAPESP, 2000, p. 243.

Capítulo II – O princípio da igualdade nas Constituições brasileiras

Através dos tempos, as Constituições, de forma cada vez mais abrangente, trataram de preocupar-se com o princípio da igualdade. As denominadas "ações afirmativas" ou "discriminação positiva"[70] foram medidas tomadas pelo Estado com o intuito de fazer valer o que a Constituição do Brasil preconiza.

O próprio Ministério da Justiça traz a definição do que sejam as ações afirmativas:

> Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros[71].

2.1 - A Constituição de 1824

Outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, a primeira Constituição Brasileira foi qualificada como um "monumento do liberalismo"[72]. Em seu art. 179 apresentam-se vários direitos civis e políticos e dentre esses o então chamado "princípio da isonomia": "A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um" (item 13). A intenção era louvável, apesar do regime escravocrata somente ser abolido em 1888, ou seja, depois de sessenta e quatro anos.

---

[70] MADRUGA. Sidney. *Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira*. p. 39.

[71] BRASIL, Ministério da Justiça, 1996, *GTI População negra*. Divulgação.

[72] CALMOMN, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpio, 1961, v. V, p. 1525.

O Marquês de São Vicente tece o seguinte comentário acerca do princípio da isonomia:

> Qualquer que seja a desigualdade natural ou casual dos indivíduos, a todos os outros respeitos, há uma igualdade que jamais deve ser violada, e é a da lei, quer ela proteja, quer castigue; é a justiça, que deve ser sempre uma, a mesma e única para todos sem preferência ou parcialidade alguma. É de justiça que cada homem seja senhor de si próprio, que tenha igual liberdade de procurar satisfazer suas necessidades por seu trabalho, de elevar-se nas condições sociais por seus serviços e merecimentos, e de obter em proporção deles justa recompensa[73].

Fazendo menção à raça, Hédio Silva Jr., diz que:

> Para todos os efeitos civis – contratos, herança, etc. – o africano escravizado não era considerado pessoa, sujeito de direitos para efeitos da persecução penal, no entanto, o mesmo era considerado responsável, imputável, humano. Isto é, sendo acusado, era considerado pessoa, sendo vítima era tido como "coisa", ou na melhor das hipóteses, "semoventes"[74].

Nos quatro itens seguintes do referido artigo constitucional, foram elencadas regras decorrentes de tal princípio:

a) acesso dos cidadãos aos cargos públicos, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes (item 14);

b) obrigatoriedade de contribuição para despesas do Estado, de acordo com os haveres de cada um (item 15);

c) abolição dos privilégios que não forem essenciais e inteiramente ligados aos cargos por utilidade pública (item 16) e

d) a igualdade na distribuição da justiça, com o desaparecimento de foro privilegiado (item 17).

Anacleto de Oliveira Faria, diz que a Constituição de 1824, de acordo com as ideias dominantes na época, consagrou a tese da igualdade formal e absoluta. Tratava-se, apenas, da total nivelação de todos face à Lei, que oferecia aos cidadãos plena oportunidade para elevar-se nas condições sociais exclusivamente por seus serviços e merecimentos[75].

---

[73] PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito público brasileiro e analyse da constituição do império*. Rio de Janeiro: De J. Villeneuve & Cia, 1875, p. 422.

[74] SILVA JR., Hédio. *Direito de igualdade racial:* aspectos constitucionais civis e penais: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p.7-8.

[75] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 65.

Primeiramente há de se salientar que toda a vida política da época do Império era regida pelo critério econômico, ou seja, da renda. Sendo assim, havia uma efetiva discriminação contra os cidadãos desprovidos de recursos, que se encontravam totalmente à margem da vida política do País.

Tal fato implicava em manifesta desigualdade, justificada, contudo, por Pimenta Bueno, para o qual a exigência de renda que indicasse certa fortuna, certa propriedade constituía não só uma garantia como uma base para independência do voto[76].

Apesar de abolir os privilégios pessoais, eram admitidos na Constituição de 1824 os chamados privilégios reais, que eram aqueles ligados a cargos; com a concessão de títulos, honras, ordens militares e distinções em recompensa dos serviços feitos ao Estado (art. 102, n. II). Pimenta Bueno esclarece que os privilégios referem-se às pessoas detentoras de "cargos, empregos, dignidades, invenções, descobertas etc."[77].

O Marquês de São Vicente completa: "Os títulos e honras, quando bem distribuídos, além de servirem de recompensas nacionais, servem também de adornos e de solidez à grande pirâmide, em cujo cimo está colocado o trono nacional"[78].

2.2 - A Constituição de 1891

A primeira Constituição Republicana não trouxe grandes modificações com relação à Constituição Imperial. Preocupou-se mais com a "defesa e salvaguarda da Ordem, mesmo em detrimento do Progresso".[79]

Ruy Barbosa esclarece que no que concerne à igualdade, foi omissa a Constituição de 1891 quanto à correlata garantia[80], porém o Estatuto firmou o

---

[76] PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito público brasileiro e analyse da constituição do império*. p. 53.

[77] Ibidem, p. 425.

[78] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 67

[79] FREYRE, Gilberto. *Ordem e progresso*, Rio de Janeiro: José Olimpio, Cap. I, p. 67.

[80] BARBOSA, Ruy. *Comentários à constituição federal brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo: Saraiva & Cia, 1934, v. V, p. 175.

princípio da isonomia no § 2º do art. 72, asseverando, de modo sintético: “Todos são iguais perante a lei”.

João Barbalho comenta: “A igualdade preconizada na referida Carta continuava sendo a de caráter formal, negativa e abstrata, prevista pela Constituição de 1824 e oriunda das idéias individualistas então vigentes” [81].

Ela fixa alguns aspectos da igualdade jurídica:

a) acesso aos cargos públicos por quaisquer cidadãos, observadas, apenas as condições de capacidade especial (art. 73) e,

b) a inexistência, salvo exceções, de causas que, pela natureza, pertencem a juízes especiais, do foro privilegiado (art. 72, § 23).

A Carta de 1891 deixa de fixar o princípio da igualdade fiscal, relativa à obrigação de todos participarem, na proporção de suas possibilidades, nas despesas do Estado, mas a mesma decorre, normalmente, do princípio geral da isonomia.[82]

Tal Constituição, conforme observação de Anacleto de Oliveira Faria,

> Ao revés da anterior, acolhe o sufrágio universal, pondo termo à discriminação político-eleitoral, com base na capacidade econômica do cidadão”. Também no que concernente aos “privilégios reais” e honrarias em geral, a Constituição Republicana leva mais longe as conseqüências da tese igualitária, pois suprime, de forma enfática, os “privilégios de nascimento, foros de nobreza, ordens honoríficas e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho (art. 72, § 2º, 2ª alínea)[83].

Porém, Fábio Konder Comparato, salienta que "com a instauração do regime republicano, repetiu-se a proscrição de privilégios de nascença apenas pro forma, pois a artificiosa nobreza brasileira desconhecia a transmissão hereditária de seus títulos"[84].

---

[81] BARBALHO, João. *Comentários constituição federal brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Briguiet & Cia, p. 399.

[82] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 68

[83] Ibidem, p. 69.

[84] COMPARATO. Fábio Konder. *Igualdade, desigualdades*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 1, São Paulo: Malheiros, 1993, p.74.

Anacleto de Oliveira Faria faz ainda referência à situação dos estrangeiros no País quando expõe:

> Do § 10 do art. 72 foram excluídas as palavras "independentemente de passaporte", o que permitiu ao Governo fixar maior rigor na admissão de estrangeiros ao território nacional. Por outro lado, um novo parágrafo, de nº. 33 do referido art. 72, permitiu ao "Poder Executivo, expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República[85].

2.3 - A Constituição de 1934

A reforma constitucional de 1926 "fora tímida em demasia, não adotando quaisquer dos 'direitos sociais' já proclamados pela Constituição alemã de Weimar, em 1919. Mantivera a revisão o estado individualista-liberal firmado em 1891, com finalidades estritamente jurídicas"[86].

A Constituição de 1934 foi promulgada com interferências das ideias da Constituição Alemã, firmando o princípio, denominado por Paulo Bonavides, de "estado social", em contraposição ao "estado liberal" da primeira República[87].

Candido Motta Filho e Anacleto de Oliveira Faria reconhecem que a Constituição de 1934 manteve o princípio de isonomia, conjugando-o, todavia, com as limitações ao direito de propriedade e às regras tendentes à coordenação da ordem econômica, tendo em vista o bem comum[88].

O princípio da autonomia foi mantido na Constituição de 1934, porém com limitações ao direito de propriedade. Anacleto de Oliveira Faria diz que "a regra geral concernente ao assunto foi estatuída com o primeiro dos direitos individuais"[89], solenemente proclamados pelo Art. 113: 'Todos são

---

[85] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica.* p. 70.

[86] Ibidem, p. 70

[87] BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social.* p. 71.

[88] MOTTA FILHO, Cândido. *O conteúdo político das constituições*. Rio de Janeiro: [s.n], 1950, p. 185.

[89] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Op. cit.* p. 70.

iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas'.

E o autor continua dizendo que as demais teses clássicas, decorrentes da isonomia, também foram contempladas pelo estatuto em apreço[90]. Assim, no § 25 do art. 113, era firmada a igualdade na distribuição da justiça; no art. 18, se estabelecia a igualdade fiscal; e o art. 168 estatuiu a regra do igual acesso de todos os cidadãos aos cargos públicos. Entretanto, passava-se em 1934, da mera declaração formal para uma tentativa de igualdade social e econômica.

Embora tenha restringido a entrada de imigrantes no País em nome da "garantia da integração étnica" (art. 121, § 6º) e deixado à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas, a incumbência de "estimular a educação eugênica" (art. 138, alínea b)[91].

Hédio Silva Jr esclarece que é repleto de significados o fato de que a Constituição de 1934, promulgada por um colegiado popular, uma assembleia constituinte, consigna o repúdio à discriminação racial, ao mesmo tempo em que prescreve o ensinamento da eugenia e fixa restrições étnicas na seleção dos imigrantes[92].

2.4 - A Constituição de 1937

A Constituição de 1934 teve duração efêmera. As considerações que se pode tecer acerca da Constituição de 1937 são muito bem ressaltadas por Eduardo Espínola: “a Carta de 1934 fora promulgada num período em que se sentiam abalados os alicerces da democracia tradicional, sacrificada ao prestígio crescente do Estado à feição das realizações fascistas” [93].

---

[90] Ibidem, p. 71.

[91] SILVA JR, Hédio. *Direito de igualdade racial:* aspectos constitucionais civis e penais: doutrina e jurisprudência. p. 9.

[92] Ibidem, p. 9.

[93] ESPÍNOLA, Eduardo. *Constituição dos estados unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, v. 1, p. 23.

Anacleto de Oliveira Faria diz: “A Constituição de 1937, inoperante, não merece qualquer outra consideração além da referência à sua imposição ao povo brasileiro, pelo golpe de 1937” [94].

Pontes de Miranda chama esta Constituição de “irrelevante”, já que seu texto nunca chegou a ser aplicado; e completa:

> A Carta de uma ditadura em que os elementos sul-americanos do poder pessoal entraram em forte dose. [...] Todos sabem que a Constituição de 1937 não foi cumprida; não se realizou; não foi respeitada; quase toda nem sequer existiu... Só a ossatura ditatorial prevaleceu[95].

Não obstante, o jurista relembra ainda que as melhores inovações à nossa estrutura política aconteceram no Estatuto de 1934.

Nas Constituições dos Estados Unidos do Brasil de 1937 (art. 122, 2) e de 1946 (art. 141, § 1º) optou-se por restringir os parâmetros da igualdade, limitando-se aos mesmos dizeres: "Todos são iguais perante a lei" [96].

2.5 - A Constituição de 1946

O princípio da igualdade teve especial relevo nesta Constituição. Foi colocado como o primeiro dos direitos e garantias individuais proclamados no art. 141, em que logo no § 1º lê-se: “todos são iguais perante a lei”.

Francisco Campos salienta que “dando-lhe o primeiro lugar, quis o legislador significar expressivamente, embora de maneira tácita, que o princípio da igualdade rege todos os direitos em seguida a eles enumerados” [97].

Segundo San Tiago Dantas, o referido princípio “constitui a base da declaração dos direitos anunciados no art. 141” [98].

---

[94] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 73.

[95] MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pogetti, v. III, 1938, p. 545.

[96] MADRUGA. Sidney. *Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira*. p. 46.

[97] DUARTE, José. *A constituição brasileira de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1947, v. I, p. 97.

[98] Ibidem. p. 75

Anacleto de Oliveira Faria diz que a igualdade preconizada pela Constituição de 1946 afigura-se como sendo de caráter proporcional e positivo[99]. Ele explica tal assertiva, trazendo os pensamentos de Temístocles Cavalcanti e Carlos Maximiliano, como segue:

> Temístocles Cavalcanti afirma que 'não exclui o princípio de igualdade, a diferença de condições pessoais, dada a natureza da atividade a ser exercida, a influência da idade, do sexo, da competência e das habilitações, embora em igualdade de condições nenhuma distinção possa ser feita em razão do sexo, idade, religião, cor, etc.' Carlos Maximiliano, diz que 'a verdadeira igualdade é proporcional, no sentido de tratar igualmente as coisas iguais e desigualmente as desiguais, "pois a igualdade absoluta, matemática, é de fato, o paradoxo da igualdade' [100].

Passando para a o caráter positivo, abordado por Anacleto de Oliveira Faria tem-se que

> Paralelamente ao princípio da isonomia, estatui regras relativas à transposição do nível simplesmente formal para o nível substancial desse princípio e o estabelecimento de maiores possibilidades de acesso a um mínimo de bens materiais, de parte de todos os cidadãos. [...] preconizava a Constituição de 1946 uma igualdade (proporcional), por meio de uma redistribuição da propriedade, com o escopo de possibilitar o acesso de todos aos bens em geral[101].

Mário Masagão exprime que:

> Majestosamente é o princípio que consta de todas as Cartas políticas do mundo civilizado. Por ser breve, a fórmula não é estreita; antes, é geral e tem amplitude maior que o desenvolvimento que as emendas preconizam, onde a igualdade se limita às hipóteses enunciadas. A pura e simples declaração de igualdade, em toda a sua amplitude, é, sem dúvida, mais compreensiva, democrática e científica. Devemos perder o hábito de desenvolver em dispositivos copiosos, desmanchados e indigestos, aquilo que os séculos insculpiram em formas lapidares. O princípio em exame tem uma significação técnica que não pode ser traduzida em enumerações apressadas, o que só lhe prejudica a beleza e compreensão[102].

---

[99] MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira de 1946*. [s.l]: Freitas Bastos, 4. ed., v. III, 1948, p. 36. *apud* FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 76.

[100] CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *A constituição federal comentada.* Rio de Janeiro: José Konfino, 2 ed., 1952, v. III, p. 77 *apud* FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 76.

[101] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 77.

[102] DUARTE, José. *A constituição brasileira de 1946*. p. 75

2.6 - A Constituição de 1967

O princípio da igualdade contido na Constituição de 1946 também consta na Constituição de 1967. No art. 150, aparece como o primeiro dos direitos proclamados constitucionalmente.

San Tiago Dantas e Francisco Campos, a propósito da precedência do princípio de isonomia sobre os demais direitos individuais, dizem que o fato de tal princípio reger todos os demais direitos posteriormente enunciados, constitui-se, a base das declarações dos direitos individuais[103].

Na Carta de 1946, o princípio da igualdade limitava-se à assertiva concisa de que "todos são iguais perante a lei". Já na Constituição de 1967, a mesma regra apresentou-se de maneira analítica: Art. 150, § 1º: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religiosos e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei".

Anacleto de Oliveira Faria escrevendo em 1973, sob a regência da Constituição de 1967 disse:

> Preferimos que fosse mantida a orientação anterior, pois se toda a lei é uma norma geral e abstrata, na Lei Maior tais generalidades e abstração deveriam atingir o grau máximo, com a fixação de teses que, pela sua amplitude, teriam maior alcance que fórmulas casuísticas, limitadas, assim, exclusivamente às hipóteses enunciadas[104].

A Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, não alterou os princípios gerais referentes ao conceito de igualdade, repetindo, de um modo geral, os textos da redação original, apenas com modificação do número dos artigos[105].

---

[103] DUARTE, José. *A constituição brasileira de 1946.* p. 78.

[104] FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. p. 78

[105] Ibidem, p. 79

Art. 153, § 1º: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça ".

Sidney Madruga lembra que:

> Os mencionados dispositivos legais associaram o princípio da igualdade à proibição de discriminação em razão de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas, a exemplo do texto constitucional de 1934 e, também, determinaram punição ao preceito racial. Surgia enfim, um dispositivo constitucional brasileiro a prever a punição para o preconceito de raça[106].

2.7 - A Constituição de 1988

Da Constituição do Império até a Constituição de 1967, com sua Emenda em 1969, não se elencou, explicitamente, entre os direitos e garantias do homem, o princípio da igualdade. Foi na Constituição da República Federativa vigente, promulgada em 05 de outubro de 1988, que tal princípio foi citado de forma explícita; sendo ainda o Titulo II desta Constituição Federal, voltado exclusivamente para os "Direitos e Garantias Fundamentais".

O princípio da igualdade está elencado no preâmbulo da Constituição Federal como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Pode-se dizer que em se tratando do compromisso com a igualdade, esta Constituição é uma divisora de águas, ou seja, a amplitude dos conceitos é considerada de maneira diferente, antes e depois da Constituição Federal de 1988.

Sidney Madruga alerta que ao mesmo tempo, a consubstanciação material do princípio da igualdade no texto constitucional de 1988 garantiu a inclusão de direitos e garantias direcionadas aos menos favorecidos, ainda que

---

[106] MADRUGA. *Discriminação Positiva: Ações afirmativas na realidade brasileira*. p. 47.

sua eficácia esteja, em grande parte, restringida à denominadas normas programáticas[107].

Ele descreve e é endossado pelos pensamentos de J. J. Gomes Canotilho:

> Hoje, o valor das normas constitucionais programáticas é idêntico aos demais preceitos da Constituição, não se devendo, pois, falar de simples eficácia programática (ou diretiva), porque qualquer norma inserida na Constituição deve ser considerada obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político[108].

Cármen Lúcia Antunes Rocha, diz que o princípio da igualdade na Constituição é "mais que uma expressão de Direito; é um modo justo de se viver em sociedade". Por esse motivo é princípio posto como "pilar de sustentação e estrela de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental".

Acrescenta a autora que a igualdade almejada não é aquela que "fruste e desbaste as desigualdades que semeiem a riqueza humana da sociedade plural, nem se deseja uma desigualdade tão grande e injusta que impeça o homem de ser digno em sua existência e feliz em seu destino". Ela explica de maneira muito simples que, o que se quer,

> É a igualdade jurídica que embase a realização de todas as desigualdades humanas e as faça suprimento ético de valores poéticos que o homem possa desenvolver. As desigualdades naturais são saudáveis, como são doentes aquelas sociais e econômicas, que não deixam alternativas de caminhos singulares a cada ser humano único[109].

A doutrina nacional entende como direitos fundamentais àqueles especificados como básicos, ou seja, essenciais para que o homem exista em sociedade. Refere-se à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Estão elencados no Artigo 5º da Constituição Federal e servem de fundamento para os demais direitos consagrados em toda a Constituição[110].

---

[107] MADRUGA. *Discriminação Positiva: Ações afirmativas na realidade brasileira*. p. 48.

[108] CONOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1050-1051.

[109] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 118.

[110] Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da igualdade está elencado dentre os direitos e garantias fundamentais na Constituição Federal, pois pretende propiciar a garantia individual do Homem e tolher favoritismos[111].

José Afonso da Silva, inspirado nos estudos de Pérez Luño, qualifica o que chama de direitos fundamentais do homem, como

> Prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo 'fundamentais' acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais 'do homem' no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. 'Do homem' não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana.
> [...]
> Embora (Constituição de 1988[112]) seja uma declaração formal não deixa de ter sentido especial essa primazia ao direito de igualdade, que, por isso, servirá de orientação ao intérprete, que necessitará de ter sempre presente o princípio da igualdade na consideração dos princípios fundamentais do homem[113].

No art. 5º, o princípio da igualdade é destacado como um dos valores supremos da sociedade democrática. Dividido em três partes, sendo a primeira referente à própria enunciação do princípio da igualdade; a segunda, seus destinatários e a última, a garantias dos direitos mediante as especificações nos incisos seguintes.

Com a finalidade de analisar o *caput* do art. 5º, da Constituição vigente, José Afonso da Silva coloca:

> 'todos são iguais'; o termo 'todos' é um signo que tem sentido universalizante. Traz o sentido de todas as pessoas, sem distinção de nacionalidade, cor, raça, sexo, etc.; 'perante a lei';

---

liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

[111] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.* p. 23.

[112] Grifo nosso.

[113] PÉREZ LUÑO, Antônio-Enrique; CASTRO, José Cascajo; CASTRO CID, Benito e GÓMEZ TORREZ, Carmelo. *Los derechos humano:* significación, estatuto jurídico y sistema. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979. p. 25. a*pud* SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. p. 56.

> não cabe invocar-se tal princípio onde a própria Constituição explicita ou implicitamente, permita a desigualdade. É o caso dos direitos políticos em geral, em que os estrangeiros não gozam dos mesmos direitos políticos que os brasileiros natos (art. 14 § 2º); 'sem distinção de qualquer natureza'; cláusula ampliativa que vem para reforçar a igualdade entre 'todos' [114].

O princípio da igualdade busca a equalização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais, cita-se alguns outros artigos da Constituição, além do já citado art. 5º, *caput*: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza".

Artigo 3º, III tem como objetivo "reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Artigo 3º, IV repudia qualquer forma de discriminação quando proíbe a distinção em razão de origem, raça, sexo, cor, idade, credo e quaisquer outras formas de discriminação.

Artigo 5º, I, declara que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações".

Artigo 7º, XXX e XXXI proíbem distinções fundadas em certos fatores, ao vedarem "diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil" e "qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência".

Artigo 12, § 2º refere-se a não distinção entre brasileiros natos e naturalizados.

Artigo 23, X combate as causas da pobreza e aos fatores de marginalização com a integração social dos setores desfavorecidos.

Artigo 37, VIII fala do acesso a cargos, empregos e funções publicas às pessoas portadoras de deficiência.

Artigo 194, § Único, I refere-se à universalidade da seguridade social.

Artigo 196 coloca a saúde como direito de todos e dever do Estado.

Artigo 206, I, anuncia a igualdade de condições de ensino.

Segundo José Afonso, a Constituição procura aproximar os dois tipos de isonomia,

---

[114] SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. p. 74.

> Na medida em que não se limita ao simples enunciado da igualdade perante a lei; menciona também igualdade entre homens e mulheres e acrescenta vedações à distinção de qualquer natureza e a qualquer forma de discriminação.
> [...]
> As nossas Constituições, desde o Império, inscreveram o princípio da igualdade, como igualdade perante a lei, enunciado que, na sua literalidade, se confunde com a mera isonomia formal, no sentido de que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta as distinções de grupos.
> [...]
> As Constituições só têm reconhecido a igualdade em seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. A Constituição de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que 'todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza'.
> [...]
> Reforça o princípio com muitas outras normas sobre igualdade, ou buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais[115].

Porém, a isonomia constitucional também abarca desigualações, ainda que com a mesma finalidade: promover o bem de todos. Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que o princípio da igualdade não proíbe de modo absoluto as diferenciações de tratamento, ele veda apenas aquelas diferenciações arbitrárias. Neste sentido, ao mesmo tempo em que o legislador constituinte repudiou qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), aceitou desigualações impondo limites expressos em nome da isonomia real[116]:

Artigo 5º, XLI, diz que a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.

Artigo 7º, XVIII, estabelece somente à gestante licença de cento e vinte dias sem prejuízo do emprego e do salário.

Artigo 12, § 3º, distingue brasileiros natos e naturalizados para o preenchimento de certos cargos.

Artigo 37, V, determina exclusividade no exercício de funções de confiança ao servidor ocupante de cargo efetivo na Administração Pública.

Artigo 170, IX, dispensa tratamento favorecido para empresas de pequeno porte.

---

[115] SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. p. 70-72.

[116] FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p.14-15.

Artigo 230, § 2º, garante aos idosos a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Pode-se dizer que há dois conteúdos na isonomia: um negativo, o de não discriminar, e outro positivo, sendo o de equalizar. Para Hédio Silva Jr., igualdade e discriminação correlacionam-se de maneira distinta na Constituição. Ele entende que o sistema constitucional brasileiro correlaciona igualdade e discriminação em duas fórmulas distintas, complementares e enlaçadas em concordância prática: veda a discriminação naquelas circunstâncias em que sua ocorrência produziria desigualação e, de outro lado, prescreve discriminação como forma de compensar desigualdades de oportunidades, ou seja, quando tal procedimento se faz necessário para a promoção da igualdade[117].

Não obstante, Maria Garcia refere-se à Starck, por Miguel Rodrigues Piñero e Maria Fernanda Lopes:

> O conceito de igualdade não pode ser compreendido nem entendido num sentido absoluto, senão que é um conceito que deve ser considerado desde uma perspectiva histórica, pois seu conteúdo e significado estão estreitamente vinculados ao momento histórico. A relatividade do conceito deriva também da sua diversidade com relação às suas manifestações, em particular com respeito à matéria a tratar.
> [...]
> Outra consideração a ter em conta é que, para falar de igualdade ou de desigualdade, é necessário um elemento de comparação. A igualdade é, em consequência, um conceito relacional.
> [...]
> A igualdade como conceito relativo e relacional requer, ademais, elementos de comparação entre as situações em que se encontram os respectivos sujeitos passivos. Conforme recorda Heller, a medida do que é igual e deve ser tratado igual depende do ponto de vista no qual se estabeleça a comparação, com o fim de determinar as características essenciais ou não essenciais a ter em conta, é dizer, as notas comuns deduzíveis para equiparar situações ou para estabelecer diferenças. Todas essas afirmações, acrescentam, vêm confirmar que a mera forma de regulação geral e abstrata, e da aplicação igual da lei, não é garantia suficiente da igualdade. Esta requer, ademais, umas exigências na seleção, pelo legislador, dos critérios de diferenciação, dada a impossibilidade de outorgar o mesmo tratamento a todos os cidadãos e a necessidade correlativa de proceder mediante

[117] SILVA JR., Hédio. *Direito de igualdade racial: aspectos constitucionais civis e penais: doutrina e jurisprudência*. p.113.

> distinções normativas numa ordem jurídica tão altamente diferenciada como a que a complexa sociedade atual exige[118].

Seguindo o mesmo pensamento, Flávia Piovesan defende que na ótica contemporânea, o combate à discriminação torna-se insuficiente se caso não se verifiquem medidas voltadas para a promoção da igualdade.

> Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Vale dizer, para garantir e assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais, as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e a inclusão desses grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais[119].

Refletindo sobre algo contemporaneamente chamado de meritocracia, quer seja a individualização da pessoa segundo seu próprio mérito, e concorda-se com o pensamento de Lívia Barbosa quando esta aponta que

> Nenhum atributo social, como ascendência, riqueza, status, relações pessoais etc., pode ser levado em conta no tratamento que a sociedade dispensa a seus membros. Eles não definem o indivíduo. O que define o indivíduo é uma suposta semelhança moral dada pela existência de uma dimensão natural/física idêntica entre todos os seres humanos. Essa semelhança de forma é tomada como base de um sistema de direitos a que todos devem ter acesso igual, a chamada igualdade de oportunidades ou igualdade competitiva. O que é enfatizada nessa perspectiva é a ausência de incapacidade jurídica atribuída e não a promessa de uma igualdade de fato.[120] Assim o único elemento a diferenciar uma pessoa de outra são as características idiossincráticas de cada uma delas, ou seja, tanto seus talentos naturais como sua disposição interior para alcançar o que deseja, e a única hierarquia ideologicamente possível é aquela construída a partir da avaliação dos diferentes desempenhos individuais. Por conseguinte, igualdade e meritocracia estão intimamente ligadas. A segunda é a consequência lógica da primeira[121].

---

[118] GARCIA, Maria. Implicações do princípio constitucional da igualdade. *Revista de direito constitucional e internacional nº31*, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun.2000, p. 110-111.

[119] PIOVESAN, Flávia. Implementação do direito à igualdade racial. *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo: Revista de Direitos Difusos, out./2001, v.9, p. 1128.

[120] BÉTEILLE, 1994. *Apud* BARBOSA, Lívia. *Igualdade e meritocracia.* A ética do desempenho nas sociedades modernas. 3. ed., São Paulo: Fundação Getulio Vargas, p. 98-99.

[121] BARBOSA, Lívia. *Igualdade e meritocracia*. p. 32.

> [...]
> No Brasil, a dupla noção de igualdade, não só como direito, mas também necessidades geram um cenário que se caracteriza pela existência de sistemas meritocráticos formalmente estabelecidos, fruto da igualdade como direito, e pela ausência de uma ideologia meritocrática na prática da vida social. Entre nós, a igualdade substantiva parte do pressuposto de que as diferenças de habilidade e talento entre os indivíduos são resultados de suas diferentes posições sociais. Isso é, as desigualdades naturais são interpretadas como fruto de variáveis históricas e sociais sobre as quais os indivíduos tem pouca ou nenhuma ingerência. Ou, caso elas sejam consideradas intrínsecas ao indivíduo, não são suficientemente fortes para superar as diferenças sociais. Logicamente, os resultados positivos e negativos oriundos dos diferentes desempenhos "não pertencem", metaforicamente falando, aos indivíduos, e sim à sociedade como um todo. Daí a lógica distributiva que subjaz à concepção de igualdade substantiva expressa na síndrome de isonomia. Por conseguinte, as hierarquias construídas com base nas diferenças de desempenho e as "recompensas" distribuídas aos melhores têm pouca ou nenhuma legitimidade. Torna-se difícil avaliar objetivamente o desempenho porque nunca se considera a existência de igualdade de oportunidades, devido às desigualdades iniciais de posição social. A sincronia subjacente à igualdade de oportunidades é englobada pela diacronia da igualdade substantiva. Nesse contexto, resta apenas justificar os diferentes desempenhos à luz do contexto social em que se verificaram. Assim, os indivíduos são percebidos como sujeitos reativos, que apenas resistem ou sobrevivem às condições sociais que lhes são impostas; a competição é vista como mecanismo social negativo e desagregador, na medida em que insiste em comparar objetos incompatíveis e em declarar vencedores indivíduos que apenas "ganharam" suas respectivas posições sociais; o desempenho, como mecanismo de mobilidade vertical, é permanentemente confrontado com outros valores como relações sociais e senioridade, únicos com legitimidade para vazar a lógica da igualdade substantiva e criar hierarquicamente sociais; e a mitologia tende a enfatizar a inutilidade de esforço, a pouca dignidade do trabalho árduo e a sujeição do individuo aos macro-mecanismos sociais[122].

Seabra Fagundes, lembra que "os conceitos de igualdade e de desigualdade são relativos, impõem a confrontação e o contraste entre duas ou várias situações, pelo que onde uma só existe não é possível indagar de tratamento igual ou discriminatório"[123].

---

[122] Ibidem. p. 98-99.

[123] FAGUNDES, Miguel Seabra. *O princípio constitucional da igualdade perante a lei e o poder legislativo*. p. 216.

Norberto Bobbio quando cita Tocqueville, fala do progresso da isonomia ao longo dos tempos:

> O igualitarismo, apesar da aversão e da resistência enfurecida que suscita a cada giro da história, é um dos grandes recursos do desenvolvimento histórico; a igualdade entendida como igualação dos diferentes é um ideal permanente e perene dos homens que vivem em sociedade. Cada superação desta ou aquela discriminação representa uma etapa do progresso. Nunca, como em nossa época, se pôs em discussão as três fontes principais de desigualdade entre os homens: a raça ou mais geralmente o pertencimento a um grupo étnico ou nacional, o sexo e a classe social[124].

Outra análise sobre o princípio da igualdade é feita por Norberto Bobbio agora citando Constituições de diversos países:

> Das diversas determinações históricas da máxima que proclama a igualdade de todos os homens, a única universalmente recorrida, qualquer que seja o tipo de constituição em que esteja inserida e qualquer que seja a ideologia subentendida, é a que afirma que 'todos os homens são iguais perante a lei', ou com outra formulação, 'a lei é igual para todos'. O princípio é muito antigo e não pode senão referir-se, ainda que a referência não seja incomum, o conceito clássico de 'isonomia', que é um conceito fundamental.
> [...]
> Na modernidade, o princípio está enunciado nas Constituições francesas de 1791, 1793 e 1795; depois, uma e outra vez, no artigo 1º da Carta de 1814, no artigo 6º da Constituição belga de 1830, no artigo 24 do Estatuto Albertino. Enquanto a Emenda XIV da Constituição americana de 1868 quer assegurar a todos os cidadãos 'a igual proteção das leis', o princípio é retomado e repetido, no primeiro pós-guerra, tanto pelo artigo 109, § 1º da Constituição de Weimar (1919), como pelo artigo 7º, § 1 da Constituição austríaca (1920); no segundo pós-guerra, dando exemplos de Constituições inspiradas em ideologias diversas, tanto pelo artigo 71 da Constituição búlgara (1947), como pelo artigo 3º da Constituição italiana (1948)[125].

A Constituição vigente no Brasil possui normas que possibilitam a formulação e a aplicação de políticas públicas afirmativas. Porém, é necessário que a Constituição se realize. Ela pode, conforme ensina Konrad Hesse, impor tarefas e transformar-se em força ativa, à medida que essas tarefas sejam realizadas; se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida; e, ainda, quando, a despeito de todos os

---

[124] BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. p. 93.

[125] Ibidem, p. 71-72.

questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem.[126]

Capítulo III – O direito fundamental à educação

[126] HESSE. Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991, p.19.

3.1 - Conceito de educação

Educação não possui somente o sentido estrito de ação de ensinar ou de instruir, no conceito intelectual. Abrange toda e qualquer espécie de educação: física, moral e intelectual, consistindo, assim, em se ministrar ou fazer ministrar lições, que possam influir na formação intelectual, moral ou física da pessoa, a fim de prepará-la, como é de mister, para ser útil à coletividade. A educação dos menores compete aos pais.

O indivíduo necessita de um mínimo de educação para que possa nortear-se diante do mundo. A educação permite que ele entre em contato com os sentidos que circulam na sua e nas outras culturas que o rodeiam. Nesse sentido João-Francisco Duarte Jr expõe que: "Educar-se é, primeiramente, adquirir a 'visão de mundo', da cultura a que se pertence; educar-se diz respeito ao aprendizado dos valores e dos sentimentos que estruturam a comunidade na qual vivemos"[127].

A esse respeito, Philip H. Coombs alerta que:

> A educação e especialmente o ensino não são certamente um remédio para todos os males do mundo, tanto quanto não são responsáveis pelo surgimento destes males. Na melhor das hipóteses, o ensino tem a seu dispor tempo e recursos limitados para satisfazer a todas as expectativas que os indivíduos e a sociedade possuem com relação ao processo educacional. É um esperançoso ato de fé – fé em que o ensino está oferecendo aquilo que é melhor para o indivíduo e para a sociedade[128].

Edgar Morin, falando acerca da mente humana e da inteligência geral, traz o conhecimento e o desenvolvimento das aptidões. Nesse sentido engloba a educação quando diz que:

> A educação deve favorecer a aptidão natural da mente, formular e resolver problemas essenciais e, de forma correta estimular o uso total da inteligência geral. Este uso total pelo livre exercício da curiosidade, a faculdade mais expandida, mais viva durante a infância e a adolescência, que com

---

[127] DUARTE JR. João-Francisco. *Fundamentos estéticos da educação*. São Paulo: Cortes - Autores Associados; Uberlândia, MG: Universidade de Uberlândia, 1981, p. 54.

[128] COOMBS, Philip H. *A crise mundial da educação*: Uma analise de sistemas. São Paulo: Perspectiva. Debates. 2. ed., 1986, p.22.

> freqüência a instrução extingue e que, ao contrário, se trata de estimular, ou caso esteja adormecida, de despertar[129].

No que diz respeito à história da educação, Paul Monroe discorrendo acerca da formulação do ideal educacional grego, esclarece que:

> Para Sócrates e Platão o traço que unia o interesse individual e o bem-estar social e construía, desse modo, a finalidade da educação, era o conhecimento; para Aristóteles, essa finalidade era a *felicidade* ou o *bem*. Para os primeiros, a posse do conhecimento pelo indivíduo constituía a virtude. Para o último, a virtude estava na conquista da felicidade ou do bem. A virtude, pois, não consistia no conhecimento – isto é, aguda e lúcida compreensão do sábio – mas num estado da vontade. Ora, um estado da vontade não é tanto uma condição quanto um processo; por isso, o bem, o mais alto fim atingível pelo homem, não é uma condição, mas uma atividade.
> [...]
> Em síntese, o resumo de Aristóteles é objetivo e científico em oposição ao método filosófico e introspectivo de Platão. Platão procura a verdade na visão direta da razão, e a confirmação dessa verdade na consciência do homem. Aristóteles procura a verdade nos fatos objetivos da natureza e da vida social, tanto quanto na alma do homem, e busca a confirmação primariamente na consciência histórica da espécie[130].

Rousseau, no ano de 1740 foi convidado por Jean Bonnot de Mably para ser preceptor de seus filhos de 4 e 5 anos. "Sem ter ainda a celebridade que viria alcançar anos mais tarde, já trazia consigo uma sólida bagagem constituída de leituras sistemáticas"[131]. Traçou então o "Projeto para a educação do Senhor de Sainte-Marie" e dentre inúmeros temas como a postura do mestre, indisciplina dos alunos, religião e moral, convívio social, aplicação e o gosto pelos estudos; nas passagens correlatas à educação propriamente dita, deixa claro que:

> O objetivo que devemos nos propor na educação de um jovem é o de formar-lhe o coração, o juízo e o espírito; e isto, na ordem em que estou citando. A maioria dos mestres, sobretudo os pedantes, veem a aquisição e o empilhamento das ciências como único objeto de uma bela educação, sem pensar que frequentemente, como diz Molière, "Um tolo sábio é tolo mais

---

[129] MORIN. Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; rev. Téc. Edgard de Assis Carvalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, Brasília. DF: UNESCO. 2001, p. 39.

[130] MONROE, Paul. *História da Educação*. Nova trad. e notas Idel Becker. Coleção Atualidades pedagógicas, v. 34. 13. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1979, p. 66-67.

[131] ROUSSEAU. Jean-Jacques. *Projet pour l'éducation de monsier de Sainte-Marie*. Trad. Dorothée de Buchard rev. Walter Carlos Costa. Vinhetas-França: Paraula, 1712-1768, p. I.

> do que um tolo ignorante". Por outro lado, muitos pais, menosprezando bastante tudo o que chamamos de estudo, importam-se apenas em formar seus filhos para os exercícios do corpo e conhecimento social.
> [...]
> Os verdadeiros sábios são educados, e são modestos, porque o conhecimento daquilo que lhes falta os impede de extrair vaidade daquilo que possuem, e são só os gênios pequenos e os semi-sábios que, pensando saber tudo, desprezam orgulhosamente aquilo que não conhecem. Aliás, o gosto pelas letras é de grande recurso na vida, mesmo para um homem de espada[132].

Numa visão contemporânea, porém igualmente aceitável do que seja educação, expõe Hannah Arendt:

> A educação é assim o ponto em que se decide se se ama suficientemente o mundo para assumir responsabilidade por ele e, mais ainda, para salvar da ruína que seria inevitável sem a renovação, com a chegada dos novos e dos jovens. A educação é também o lugar em que se decide se se amam suficientemente as nossas crianças para não as expulsar do nosso mundo, deixando-as entregues a si próprias, para não lhes retirar a possibilidade de realizar qualquer coisa de novo, qualquer coisa que não tínhamos previsto, para, ao invés, antecipadamente as preparar para a tarefa de renovação de um mundo comum[133].

Hannah Arendt avistou a crise geral que abatia o mundo moderno no início dos anos 50 e que atingia quase todas as áreas da vida humana, alargando-se a diversos domínios e revestindo-se de diversas formas. Ela traçou um paralelo entre o problema político existente na América da época e a crise periódica da educação. Assim, relata que:

> Neste sentido, devemos ter presente outro factor mais geral que, se não constitui a causa da crise, a agravou em elevado grau: refiro-me ao papel que o conceito de igualdade desempenha e sempre desempenhou na vida americana. Trata-se de uma noção na qual está envolvida muito mais do que a igualdade perante a lei; mais também do que o nivelamento das distinções de classe; mais mesmo do que aquilo que a expressão "igualdade de oportunidades" designa, embora esta tenha aqui grande significado uma vez que, na perspectiva americana, o direito à educação é um direito civil inalienável. Este último ponto foi, aliás, decisivo para estruturação do sistema escolar público no qual, só excepcionalmente, existem escolas secundárias de tipo

[132] ROUSSEAU. Jean-Jacques. *Projet pour l'éducation de Monsier de Sainte-Marie*, p. 45-75.

[133] ARENDT, HANNAH. *Entre o passado e o futuro*. A Crise da Educação. Filosofia. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 53.

> europeu. Porque a escolaridade obrigatória se estende até os dezesseis anos; todas as crianças devem frequentar a escola secundária a qual, portanto, surge como uma espécie de continuação da escola primária. Ora, a falta de um ensino verdadeiramente secundário tem uma série de efeitos em cadeia: a preparação para a universidade tem que ser dada pelas próprias universidades, o que faz com que os *curricula* destas sofram, por essa razão, de uma sobrecarga crônica, o que, por sua vez, afecta a qualidade do trabalho que aí se faz[134].

Em outro trecho, agora se referindo a um exame rigoroso instituído nas escolas primárias da Inglaterra a fim de revelar os alunos capazes de prosseguir os estudos secundários, relata o que na época já chamou de meritocracia:

> Em Inglaterra, o que se pretende é instaurar uma 'meritocracia', mais uma vez claramente correspondente a uma oligarquia, não agora de riqueza ou nascimento, mas de talento. Ainda que em Inglaterra não se esteja disso plenamente consciente, isso significa que o país, mesmo sob um regime socialista, continuará a ser governado como desde sempre tem sido, ou seja, não como uma monarquia ou como uma democracia, mas como uma oligarquia ou aristocracia - esta última entendida como sendo melhores os mais dotados, o que está longe de constituir uma certeza. Na América, uma divisão quase física deste tipo, entre crianças dotadas e não dotadas, seria intolerável. A meritocracia não contradiz menos o princípio da igualdade, de uma democracia igualitária, do que qualquer outra oligarquia. Deste modo, o que faz com que a crise da educação seja tão especialmente aguda entre nós é o temperamento político do país, o qual luta, por si só, por igualar ou apagar tanto quanto possível a diferença entre novos e velhos, entre dotados e não dotados, enfim, entre crianças e adultos, em particular, entre alunos e professores. É óbvio que este nivelamento só pode ser efectivamente alcançado à custa da autoridade do professor e em detrimento dos estudantes mais dotados. No entanto, é igualmente óbvio para quem alguma vez esteve em contacto com o sistema educativo americano que esta dificuldade, enraizada na atitude política do país, tem também grandes vantagens, não apenas do ponto de vista humano, mas do plano da educação[135].

Dentre outras formas, é através da educação que se adquire o conhecimento. É certo que na escola, os conhecimentos vêm dispersados nas disciplinas por meio das ciências exatas, físicas, biológicas, humanas e da filosofia. Edgar Morin esclarece que "o conhecimento é, portanto, um fenômeno

---

[134] ARENDT, HANNAH. *Entre o passado e o futuro*. A Crise da Educação. p. 29.

[135] Ibidem, p. 31.

multi-dimensional, de maneira inseparável, simultaneamente físico, biológico, cerebral, mental, psicológico, cultural e social"[136].

É através do sistema de educação dirigido à população, seja ela formal ou informal, que um País poderá transformar-se e mostrar-se organizado e capacitado para acompanhar o crescimento mundial em todos os níveis: financeiro, tecnológico, administrativo, etc. Segundo Edivaldo M. Boaventura, "O ensino como processo de transformação - a construção do conhecimento – utiliza muito mais professores, recursos humanos, do que instalações e equipamentos, isto é, capitais"[137]. Em outra passagem, agora se referindo aos alunos já formados e às necessidades da sociedade, cita:

> Opostamente [os formandos][138] se encontram nos fluxos de saída. São as contribuições do sistema à sociedade. Em linguagem sistêmica, constituem-se em produtos, simbolizados nos diplomados, capacitados e aptos, para as ocupações. Isso porque a educação desenvolveu-lhes conhecimentos, atitudes, comportamentos e compreensões do mundo. Supõe-se que exista uma adequação entre os resultados do sistema educacional e às necessidades da comunidade. Visualiza-se a resposta da educação aos anseios da sociedade, especialmente em termos de pessoas qualificadas[139].

Após análise do conceito e da definição do termo educação, adentra-se de maneira mais detalhada ao assunto como uma garantia constitucional. Para isso, avalia-se o tratamento dispensado à educação em todas as constituições brasileiras.

3.2 – A educação nas constituições brasileiras

A educação, assim como a sociedade, vem apresentando a cada momento histórico, novas formas e estruturas com o intuito de interagir e adaptar-se às constantes alternâncias sociais e políticas. Com isso, no campo

---

[136] MORIN, Edgar. *O método - 3.* O conhecimento do conhecimento. Trad. Juremir Machado da Silva. 1ª reimpressão. Porto Alegre: Sulina, 1999, p. 18.

[137] BOAVENTURA. Edivaldo M. União, Estados, Municípios e os sistemas de educação. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília: Abr./Jun. 1994, ano 31, n. 122, p. 227.

[138] Grifo nosso.

[139] BOAVENTURA. Edivaldo M, *op. cit.*, p. 228.

jurídico, exige-se tanto dos juristas quanto dos ordenamentos, uma maior e melhor capacitação e especialização respectivamente.

Existem inúmeras referências à educação no campo jurídico. São disciplinadas em leis, decretos-lei, regulamentos, resoluções, etc. Há inclusive um ramo específico para cuidar da matéria, chamado de Direito Educacional que Di Dio define como sendo "conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente no processo ensino-aprendizagem"[140].

Outra definição é apresentada por Esther de Figueiredo Ferraz, como sendo "conjunto de normas e princípios jurídicos regulamentadores da atividade educacional, desenvolvidas pelo Estado e pelas pessoas e entidades particulares por ele autorizadas e fiscalizadas"[141].

A relação entre o Direito Constitucional e a Educação é estreita. Apesar do tema somente ter sido enriquecido com a Constituição de 1988, em todas as outras ele foi citado. A partir da Constituição de 1934 observou-se o crescimento do número de disposições acerca da educação, difundindo sua gratuidade e o acesso às pessoas de todas as faixas etárias.

A importância que hoje é dada à educação fundamental, média e superior, notadamente não é a mesma que se viu ao longo da história política-cultural e consequentemente jurídica brasileira, já que uma é o reflexo da outra. Assim, destaca-se um estudo pormenorizado de todas as Constituições já vigentes no País.

3.2.1 - A Constituição de 1824

[140] DI DIO. Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté: Universitária, 1982, p. 31.

[141] FERRAZ. Esther de Figueiredo. A importância do direito educacional. *Revista do Conselho de Educação do Ceará*, Fortaleza, 1983. n. 8, p. 15-44.

Euclides da Cunha[142] cita que no ano de 1816 "volvendo a outros ramos administrativos, fundou D. João as Academias da Marinha e Artilharia, o Arquivo Militar e a Escola Médico-Cirúrgica, e – frisemos esta circunstância digna de nota – desfazendo-se de seus livros, a Biblioteca Nacional."

Após a Proclamação da Independência do Brasil, em sete de setembro de 1822, iniciou-se um conflito entre radicais e conservadores na Assembléia Constituinte. D. Pedro I pretendia obter o poder sobre o Legislativo através do veto. Chegou até a mandar o Exército invadir o plenário, prendendo e exilando diversos deputados. Feito isso, reuniu dez cidadãos de sua inteira confiança e pertencentes ao Partido Português. Depois de algumas discussões a portas fechadas, redigiram a Primeira Constituição do Brasil no dia 25 de março de 1824, chamada de Constituição Política do Império do Brazil.

Suas principais características eram a de ser uma Constituição escrita, semirrígida, codificada, outorgada, dogmática e concisa (sintética). Foi uma das primeiras do mundo a incluir em seu texto (artigo 179) um rol de direitos e garantias individuais. Pouco ou quase nada se falou a respeito de educação e do ensino no Brasil.

Somente em seu Título 8º, que regia Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brazileiros, no Art. 179 lia-se:

> A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.
> XXXII. A Instrucção primária, e gratuita a todos os Cidadãos.
> XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes[143].

Em 1856, diz Euclides da Cunha que o estadista Marques de Paraná, "na ordem prática refundiu a instrução pelos novos estatutos dos cursos jurídicos, e faculdades médicas, regulamentando o ensino primário e criando o Instituto dos Cegos" [144].

---

[142] CUNHA, Euclides da. À *margem da história*. 1866-1909. Introd. nota ed. cotejo e estabelec. do texto Ronaldo Morel Pinto. São Paulo: Cultrix, Brasília: INL, 1975. p. 163.

[143] BRASIL. *Constituições.* Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008.

[144] CUNHA. Euclides da. À *margem da história*, p. 163.

Esta Constituição vigorou por 67 anos, quando foi promulgada a segunda Constituição Brasileira.

3.2.2 - A Constituição de 1891

A segunda Constituição elaborada no país foi a primeira das Republicanas. Redigida à semelhança dos princípios fundamentais da carta norte-americana. Chamada de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil[145], não teve um capítulo dedicado à educação, mas preocupou-se com o tema em quatro de seus noventa e um artigos. Sejam eles:

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União.

Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Art. 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

1º) - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 6º) - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

---

[145] BRASIL. *Constituições.* Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008.

Quanto às condições de acesso ao ensino superior Nina Ranieri relata o ocorrido com as matriculas automáticas, as escolas particulares e os vestibulares:

> Entre 1890 e 1891, foram ampliadas as condições de acesso às instituições de ensino superior, mediante o privilégio de matrícula automática concedido aos egressos dos colégios estaduais, organizados nos moldes do Ginásio Nacional (cf. Decreto nº 981, de 8/11/1890). Desde então, e até 1910, observou-se notável crescimento de escolas particulares, fenômeno correlato da facilitação de ingresso. Entretanto, como este processo ameaçava a própria função do sistema de ensino superior (Cunha, op. cit., p. 130), foram introduzidos no País os exames vestibulares e adotadas, por via legal, diversas providências destinadas à contenção de matrículas (dentre elas a outorga de autonomia às faculdades e a não-fiscalização das escolas estaduais pelo governo federal)[146].

Após quarenta e três anos promulgou-se, pela Assembleia Nacional Constituinte, uma nova Constituição, redigida "para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico", segundo o seu próprio preâmbulo.

3.2.3 - A Constituição de 1934

Foi a que menos durou em toda a história legislativa brasileira: apenas três anos, tendo vigorado oficialmente apenas um ano, já que foi suspensa pela Lei de Segurança Nacional. Em 1937, uma constituição já pronta foi outorgada por Getúlio Vargas, transformando o presidente em ditador e o estado revolucionário em autoritário. Mesmo assim, foi muito importante por institucionalizar a reforma da organização político-social brasileira. Até porque ela surgiu em consequência da Revolução Constitucionalista de 1932 e devido à Constituição anterior estar obsoleta em função do dinamismo e evolução da política brasileira.

A instalação da República no Brasil e o surgimento das primeiras ideias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional aconteceram simultaneamente. À medida que o quadro social, político e

[146] RANIERI. Nina Beatriz. *Educação superior, direito e estado na lei de diretrizes e bases.* São Paulo: EDUSP, 2000, p. 46.

econômico do início deste século se desenhava, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do País. Havia grande preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades. Nas duas primeiras décadas, as várias reformas educacionais ajudaram no amadurecimento da percepção coletiva da educação como um problema nacional.

Em 1932, um grupo de educadores, formado por vinte e cinco homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como 'Manifesto dos Pioneiros da Educação'. Propunham a reconstrução educacional, "de grande alcance e de vastas proporções um plano com sentido unitário e de bases científicas". O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934.

O art. 150 da Constituição declarava ser competência da União "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País".

Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais[147].

A Constituição deu competência exclusiva à União para traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV); novamente proibiu de alistarem-se os alunos das escolas militares de ensino superior (art. 108, b); preocupou-se com o trabalhador agrícola cuidando da sua educação rural (art. 121§ 4º); e incumbiu a União, os Estados e os Municípios de estimular a educação eugênica (art. 138, b) além de obrigar toda empresa industrial ou agrícola que estivessem fora dos centros escolares e tivessem mais de cincoenta pessoas, sendo dez analfabetos, a proporcionar o ensino primario gratuito (art. 139).

[147] Vide apêndice II.

Dos seus cento e oitenta e sete artigos, foi a primeira que reservou um capítulo inteiro dedicado à Educação e à Cultura[148]. Neste, resumidamente, responsabiliza o poder público e a família pela educação do filhos, coloca o ensino primário como gratuito e seguidor da língua pátria, oferece liberdade ao ensino religioso e a cátedra, promove a vitaliciedade e a inamovibilidade aos professores concursados, promete a elaboração do Plano Nacional da Educação, dá isenção de impostos as escolas privadas e exige que percentual dos impostos recolhidos pelos Estados e Municípios sejam direcionados para a educação e alunos carentes[149].

---

[148] BRASIL. *Constituições*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008

[149] Art.148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. Art.149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. Art.150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário; e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e* , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de freqüência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem. a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. Art.151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. Art.152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino. Art. 153 - O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais. Art.154 - Os estabelecimentos

3.2.4 - A Constituição de 1937

No mesmo dia em que foi promulgada, implantou-se a ditadura do Estado Novo brasileiro. Sendo a quarta Constituição do Brasil[150] e a terceira da república, teve um conteúdo pretensamente democrático. Sua principal característica era a enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo.

Quanto à educação, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937, continuou dando competência à União o poder de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional[151]. Colocou a família como principal responsável pela educação dos filhos e o Estado como colaborador subsidiário[152].

---

particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo. Art.155 - É garantida a liberdade de cátedra. Art.156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. Art.157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. § 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei. § 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. Art.158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento. § 1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros. § 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado.

[150] BRASIL. *Constituições*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008.

[151] Art.15 - Compete privativamente à União: IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; Art.16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: XXIV - diretrizes de educação nacional.

[152] Art.125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. Art.127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas

Os artigos dedicados exclusivamente à Educação e a Cultura[153] colocaram como dever do Estado contribuir direta ou indiretamente para a promoção da educação. Cumpria-lhe dar recursos as intituições e fomentar o desenvolvimento pré-vocacional, escolas de aprendizes, trabalhos manuais, físicos, cívicos e morais, contemplando ainda o ensino religioso e a preservação ao patrimônio histórico.

Todas as Constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de

---

e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

[153] Art.128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino. Art.129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. Art.130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. Art.131 - A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência. Art.132 - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação. Art.133 - O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos. Art.134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

Educação. Havia subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A ideia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada[154].

Após a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo em outubro de 1945, realizaram-se eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, juntamente à eleição presidencial. Eleita a Constituinte, foi elaborada uma nova Constituição por seus membros, que entrou em vigor a partir de setembro de 1946, substituindo a Carta Magna de 1937.

3.2.5 - A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 bastante avançada para a época, foi notadamente um avanço da democracia e das liberdades individuais do cidadão. Voltou a consagrar as liberdades expressas na Constituição de 1934, que haviam sido retiradas na Constituição de 1937.

Ainda chamada de Constituição dos Estados Unidos do Brasil[155], pouca coisa foi alterada no que diz respeito à educação[156]. No capítulo dedicado à Educação e a Cultura, os artigos ficaram mais concisos, porém com o mesmo teor, dando maior abrangência ao ensino ministrado pela iniciativa particular, mais responsabilidade às empresas de grande porte para com os filhos de funcionários e aprendizes e o início do incentivo as pesquisas nos estabelecimentos de ensino superior[157].

---

[154] Vide apêndice II.

[155] BRASIL. *Constituições*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008.

[156] Art.5º - Compete à União: XV - legislar sobre: d) diretrizes e bases da educação nacional; Art.31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: V - lançar impostos sobre: b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins; Art.132 - Não podem alistar-se eleitores: Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.

[157] Art.166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Art.167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. Art.168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos

3.2.6 - A Constituição de 1967

A Constituição de 1946 começou a entrar em conflito, desde 1964, com os atos e a normatividade constitucional, denominada institucional. Houve então a necessidade da elaboração de uma nova constituição, depois de todos os atos institucionais e complementares incorporados.

Nina Ranieri lembra que

> em 1961, após quinze anos de tramitação entre o Executivo e o Legislativo, foi editada a Lei nº 4.024/61, a primeria Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional, cuja exposição de motivos, datada de 1948, proclamava, dentre outros, o princípio da "unidade na variedade", única forma de sistema educacional compatível com a Federação[158].

A Constituição de 1967, então chamada de Constituição da República Federativa do Brasil[159], foi a sexta promulgada e a quinta da

---

provarem falta ou insuficiência de recursos; III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes; IV - as empresas industrias e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores; V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável; VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade; VII - é garantida a liberdade de cátedra. Art.169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Art.170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais. Art.171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional. Art.172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. Art.173 - As ciências, as letras e as artes são livres. Art.174 - O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior. Art.175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.

[158] RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Base,* p. 49.

[159] BRASIL. *Constituições*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2008.

República. Tinha como objetivo institucionalizar e legalizar a ditadura militar, aumentando a influência do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário, criando desta forma, uma hierarquia constitucional centralizadora[160].

A grande mudança que se nota nos artigos da Constituição de 1967, refere-se à obrigatoriedade do ensino médio gratuito além do ensino primário como já vinha sido feito; e a educação como direito de todos, aplicada no lar e na escola; assegurando ainda, a igualdade de oportunidade, com o dever de inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. A União, além das diretrizes e bases, incumbe-se dos Planos Nacionais de Educação[161] e os Poderes Públicos com amparo técnico financeiro por meio de bolsas de estudo[162].

---

[160] ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, Cesar. *Como Surgiram as Constituições Brasileiras*. Projeto Educação Popular para a Constituinte. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), 1986.

[161] Art.8º - Compete à União: XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos.

[162] Art.168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo. § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino dos sete aos quatorze anos è obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior; IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio. V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial; VI - é garantida a liberdade de cátedra. Art.169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. § 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. § 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. Art.170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes. Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores. Art.171 - As ciências, as letras e as artes são livres. Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica. Art.172 - O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

Porém, a Constituição de 1967, regida pelo Regime Militar, foi praticamente abolida pelo Ato Institucional nº 5 (1968 - fechou o Congresso, suspendeu as garantias constitucionais e deu ao executivo poder para legislar sobre todos os assuntos) e pela Emenda nº 1 (1969). A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969, não fez grandes alterações na Constituição de 1967 com referência à educação e ao ensino. Merece destaque a intervenção do Estado na autonomia municipal, quando esta deixasse de aplicar vinte por cento da receita tributária no ensino municipal[163].

No capítulo destinado à família, educação e cultura, destaca-se a criação de uma lei especial sobre a educação de excepcionais, a retirada do termo igualdade de oportunidade para o ingresso escolar e a inclusão do "direito de todos e dever do Estado" no que diz respeito a educação.

Pela primeira vez se fala da gratuidade do ensino superior, além do primario e médio. Quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino, a receita resultante da arrecadação do impostos, passam de dez para treze por cento para a União e de vinte para vinte e cinco por cento para Estados, Distrito Federal e Municípios, além da implantação do salário-educação nas empresas de grande porte[164].

---

[163] Art.15. A autonomia municipal será assegurada: § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, sòmente podendo ocorrer quando: f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

[164] Art.175. A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Podêres Públicos. § 4º Lei especial disporá sôbre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sôbre a educação de excepcionais. Art.176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. § 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Podêres Públicos. § 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Podêres Públicos, inclusive mediante bôlsas de estudos. § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; IV - o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bôlsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará; V - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio; VI - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154. § 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito

Conforme Nina Ranieri:

> Na esteira da Constituição Federal de 1967 foi implantada a reforma administrativa pelo Decreto Lei nº 200, de 25/2/1967, e na sequência, a reforma do ensino superior pela Lei nº 5.540, de 28/11/68, em estrita analogia com os objetivos que haviam presidido a primeira: racionalização de serviços e modernização do aparato estatal de ensino superior, consolidando as mudanças na área universitária já iniciadas após 1964. A reorganização do sistema universitário fazia-se necessária devido à desordenada expansão das universidades, provocada pela aglomeração de escolas isoladas, sem qualquer preocupação com integração de equipamentos e professorando em conjuntos mais amplos. As previsões da Lei nº 5540, contudo não alteraram a situação[165].

O Brasil vivia desde 1964 sob o regime da ditadura militar e, desde 1967 sob uma Constituição imposta pelo governo. Parte das garantias individuais e sociais eram voltadas para garantir os interesses da ditadura. Durante o processo de abertura política, o desejo por um Brasil protegido por uma Constituição defensora dos valores democráticos, tornou-se necessidade após o fim da ditadura militar a partir de 1985.

3.2.7– A Constituição de 1988

Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 24, de 1983). Art.177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. § 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. § 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. Art.178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado. Art.179. As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153. Parágrafo único. O Poder Público incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico. Art.180. O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único. Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

[165] RANIERI. Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Base*, p. 50.

A Constituição brasileira de 1988 exigiu um procedimento mais difícil e solene para a elaboração de emendas, por ter como natureza a rigidez. É a sétima Constituição Brasileira, ou a oitava, considerando a Emenda nº 1 de 1969. Assegura diversas garantias constitucionais, a fim de conceder maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos.

Composta de duzentos e cinquenta artigos, a Constituição Federal vigente, também reserva um espaço dedicado à educação, porém, agora o capítulo é tripartido em seções: uma dedicada à Educação, outra à Cultura e outra ao Desporto, e diferentemente das constituições anteriores, outros dois capítulos ligados à educação: um dedicado à educação ambiental (Meio Ambiente) e outro abrangendo a Família, a Criança, o Adolescente e o Idoso[166].

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[167], já em seu Titulo II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais - coloca a Educação em paridade com outros direitos sociais, tais como a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência[168].

Quando a Constituição realça a Organização do Estado em seu Título II, dá a competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para proporcionar os meios de acesso necessários para a

---

[166] A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de Dezembro de 2006, deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; que dias depois foi acolhido pela Medida Provisória nº 339, de 28 de Dezembro de 2006, convertido na Lei 11.494 de 28 de Junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

[167] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao. Acesso em 15 de setembro de 2008.

[168] Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000). Art.7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

cultura, a educação e ciência, bem como, de forma inovadora a educação para a segurança no trânsito[169].

Consta que aos municípios será exigido um percentual mínimo da receita (18%) a ser aplicado no desenvolvimento do ensino. Podendo haver intervenção estatal acaso o município não aplique essa receita em educação.[170]. Aos servidores públicos professores que exerceram magistério exclusivamente na educação infantil, houve a redução de cinco anos em suas aposentadorias[171].

A Constituição volta a citar as instituições de ensino em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento, quando destaca as limitações dos poderes públicos de tributar sobre as instituições de educação e quando veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária[172].

---

[169] Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto.

[170] Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

[171] Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). § 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

[172] Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; Art.167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos

E é finalmente em seu Título VIII – Da Ordem Social - que a Constituição de 1988 faz menção destacada à educação e tudo que a abrange. Volta a citar a aposentadoria reduzida para os professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio[173].

Para a seção que diz respeito exclusivamente à educação, foi reservado um total de dez artigos. Os que merecem destaque são aqueles que a elevam ao caráter de direito de todos e dever do Estado e da família, além de garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.[174]

Outros artigos não menos importantes, citam, agora de forma mais específica, as universidades e sua autonomia didático-científica, administrativa

---

impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

[173] Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). § 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

[174] Art.205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e de gestão financeira e patrimonial[175] e o ensino através da iniciativa privada desde que respeitadas as normas gerais de educação nacional[176].

Fica a cargo do Estado, a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, a universalização do ensino médio de maneira gratuita e progressiva, o atendimento especializado aos portadores de deficiência, a oferta do ensino no período noturno, além de zelar pela frequência do aluno na escola, realizando a chamada em classe[177]. O ensino fundamental é fixado por um conteúdo mínimo, sem alterações quanto à língua portuguesa oficial, exceto para os indígenas, e a faculdade de se ministrar o ensino religioso[178].

Através de um regime de colaboração, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, têm o dever de atuar de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório[179]. À União, aos Estados, ao Distrito

---

[175] Art.207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996); § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

[176] Art.209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

[177] Art.208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

[178] Art.210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

[179] Art.211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e

Federal e aos Municípios, cabe aplicar anualmente entre dezoito e vinte e cinco por cento da receita resultante da arrecadação de impostos provenientes de transferências, manutenção e desenvolvimento do ensino. A União faz a distribuição do salário-educação proporcionalmente aos alunos matriculados nas redes públicas de ensino dos respectivos Estados e Municípios[180].

O poder público fica obrigado a investir, de forma prioritária, na expansão do acesso ao ensino fundamental e médio, podendo ainda direcionar recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que necessitarem[181].

---

o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

[180] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006). § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

[181] Art.213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. §

No último artigo da seção dedicada exclusivamente à educação, o legislador condensou as intenções do poder público: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País[182].

Assim como a Educação, a Cultura e o Desporto ficaram em maior evidência, uma vez que, cada um desses direitos, teve uma seção específica. No que diz respeito à cultura, destaca-se a preocupação do Estado em proteger todas as culturas que fizeram parte do processo civilizatório nacional, inclusive com a formação de pessoas qualificadas para a gestão da cultura em suas diversas dimensões[183].

2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

[182] Art.214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

[183] Art.215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); Art.216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6 º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular

Quanto ao Desporto, o Estado tem o dever de fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como um direito de cada cidadão. Dá autonomia às entidades e associações e ainda destina recursos para a promoção prioritária do desporto educacional[184].

Outro capítulo se reporta à Ciência e à Tecnologia. Neste, o Estado fica encarregado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, por meio de apoio a formação e aperfeiçoamento de recursos humanos[185].

Também importante foi o destaque dado na legislação à educação ambiental. No capítulo dedicado ao Meio Ambiente, ao Poder Público e à coletividade é imposto o dever de defender e preservar o meio ambiente para

---

a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[184] Art.217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; II - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não- profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. § 1º - O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei. § 2º - A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final. § 3º - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

[185] Art.218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. § 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências. § 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. § 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. § 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. § 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Art.219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

as presentes e futuras gerações, promovendo a conscientização e a educação ambiental em todos os níveis de ensino[186].

Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, em que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores; compete ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, dentre outros direitos essenciais, o direito à educação, ao lazer, à profissionalização e à cultura. O Estado dará proteção especial ao trabalhador adolescente, garantindo seu acesso à escola[187].

3.3 - A educação como direito fundamental

Depois de analisar todas as Constituições já vigentes no País em busca da constitucionalidade da educação e do ensino superior, depara-se com a fundamentalidade do direito à educação. Quanto a isso, a Constituição Federal de 1988 dá maior ensejo aos direitos fundamentais do que as Constituições anteriores.

---

[186] Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

[187] Art.226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 7º - Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. Art.227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos: II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos. § 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola; Art.229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Ingo Wolfgang Sarlet esclarece que:

> Dentre as inovações, assume destaque a situação topográfica dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, o que, além de traduzir maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica, também veio ao encontro da melhor tradição do constitucionalismo na esfera dos direitos fundamentais. Além disso, a própria utilização da terminologia "direitos e garantias fundamentais" constitui novidade, já que nas Constituições anteriores costumava utilizar-se a denominação "direitos e garantias individuais", desde muito superada e manifestamente anacrônica, além de desafinada em relação á evolução recente no âmbito do direito constitucional e internacional. A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalva, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático, enquadrando-se na categoria das normas de eficácia limitada[188].

Para Jorge Miranda direitos fundamentais “são os direitos ou as posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição”[189].

A doutrina nacional entende como direitos fundamentais aqueles especificados como básicos, ou seja, essenciais para que o homem exista em sociedade. Referem-se à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Estão elencados no Artigo 5º da Constituição Federal[190] e servem como fundamento para os demais direitos consagrados em toda a Constituição.

A doutrina espanhola separa os direitos fundamentais dos direitos humanos. Perez Luño faz essa delimitação da seguinte forma:

---

[188] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed., ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 79.

[189] MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993, v. 4, p. 7.

[190] Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

> Direitos fundamentais são "os direitos positivados a nível interno" e direitos humanos "os direitos naturais positivados nas declarações e convenções internacionais, assim como aquelas exigências básicas relacionadas com a dignidade, liberdade e igualdade da pessoa que não tem alcance um estatuto jurídico-positivo[191].

Robert Alexy, ao tratar da fundamentalidade dos direitos do homem, designação esta adotada pelo autor com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, define que,

> Em primeiro lugar, deve haver interesses e carências os quais, em geral, podem e devem ser protegidos e fomentados pelo direito. Em segundo lugar, esse interesse, ou essa carência, passa a caracterizar-se como um direito fundamental quando sua violação ou não-satisfação significa a morte ou o sofrimento grave ou toca no núcleo essencial da autonomia, compreendendo-se aqui não só os direitos de defesa liberais clássicos, como também os direitos sociais que visam ao asseguramento de um mínimo existencial[192].

Há doutrinadores que defendem a educação como um dos direitos fundamentais, mesmo que ela não esteja explicitamente elencada na Constituição, já que a entendem como uma extensão de outro direito, como o direito à vida ou da dignidade humana.

A propósito Maria Garcia diz que direitos fundamentais são

> Todos os direitos e garantias diretamente vinculados a um dos cinco direitos fundamentais básicos constantes do art. 5º, *caput*., os demais compõem apenas o quadro dos direitos constitucionais. Assim vinculados diretamente ao *direito à vida*, estão os direitos sociais constantes do art. 6º. ("a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados)[193].

Nesse diapasão, para Ingo Wolfgang Sarlet,

> Em primeiro lugar, cumpre referir que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrados pelo art. 5º, § 2º, da CF aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até

---

[191] PEREZ LUÑO, A. E. *El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales*, p. 44.

[192] ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, jul./set. 1999, p. 61.

[193] GARCIA, Maria. *Revista de Direito Constitucional e Internacional – 39*, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./maio. 2002. p. 122.

> mesmo em tratados internacionais, bem assim para a previsão expressa da possibilidade de se reconhecer direitos fundamentais não-escritos, implícitos nas normas do catálogo, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição.
> [...]
> Também em nosso direito constitucional positivo não há como sustentar a ideia de um sistema distinto, no sentido de autônomo (independente), em relação ao restante do texto constitucional, seja no que concerne aos princípios fundamentais (dos quais podem ser deduzidos direitos fundamentais não-escritos), seja no que concerne à parte organizacional, bem como em relação às ordens econômica e social, nas quais, aliás, se encontra sediada a maior parte dos direitos fundamentais fora do catálogo[194].

Outro jurista que defende a fundamentalidade de direitos não-expressos é Robert Alexy, que propõe a seguinte definição:

> Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalmente em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalmente formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) [195].

E ainda por Walter Ceneviva tem-se: "O acesso à educação é direito público subjetivo, inalienável. Chama-se direito público subjetivo à educação o poder atribuído pela Constituição a todas as pessoas que, querendo recebê-la do Estado, exija deste as medidas próprias para sua satisfação" [196].

Aceitando a educação básica e mínima, como um direito fundamental do homem, a fim de que ele possa efetivamente adentrar na sociedade de maneira que se complete como cidadão em todos os níveis, sejam eles: do lazer, da cultura, da economia ou da política e assim se realize

---

[194] SARLET. Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 85

[195] ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechete*, p. 407 *apud* SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 91.

[196] CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 288.

e cresça intelectualmente, parte-se para um segundo degrau da educação, que é o nível superior.

Capítulo IV – Acesso ao ensino superior.

"Da colônia à República o ensino superior foi eminentemente público e privado do poder central.[197] Com isto visava-se a formação de uma ideologia de unidade nacional, capaz de justificar a continuidade dos modelos: social, econômico e político. Explicam-se desta forma o imobilismo do sistema em termos de ampliação e diversificação e a ausência de supervisão e controle didático"[198].

[197] RANIERI Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases*, p. 45. "Mas não só por esta razão. A opção Nacional no período foi pelo ensino elementar, dada a inexistência de instrução pública no país, conforme se depreende na medida imposta pelo Decreto Imperial de 15 de outubro de 1827, que determinou a criação de "escolas de primeiras letras" em todas as cidades, vilas e lugares populosos do Império".

[198] Ibidem, p. 45.

A propósito[199], aponta Klein:

> Em análise sobre o ensino superior no Brasil dos anos setenta aos noventa, que políticas fragmentadas, de curto prazo, foram eficazes para reforçar tais padrões e provocar a expansão do sistema, tanto em razão do regime de financiamento público como das autorizações para funcionamento de novos cursos e instituições, facilitadas devido à crescente demanda por educação superior[200].

Ainda referindo-se ao ensino superior, Nina Ranieri afirma que

> Até o século XIX o Brasil praticamente não teve educação superior. E a partir de 1808, quando foram criados os primeiros cursos e academias de estudos superiores, a teve sob controle estatal, na forma do modelo universitário napoleônico, e essencialmente voltada à formação profissional[201].

A Constituição Federal vigente atenta para a educação superior em quatro artigos:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:...

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

---

[199] Ibidem, p. 51. "No início da década de setenta, fatores como a modernização administrativa, a retomada do crescimento econômico e a especialização crescente da máquina burocrática concorreram para capacitar o Estado a definir metas e formular políticas. Imerso em uma dinâmica que se orientava para a ampliação de suas funções e para o fortalecimento de seu papel em áreas as mais diversas, o Estado operava fundamentalmente através de políticas setoriais: havia uma política industrial, uma política científico-tecnológica, uma política de habitação. A área do ensino superior não fugiu à regra: vigorava aí uma política voltada para a expansão da oferta de vagas através da criação de estabelecimentos privados, secundada por medidas de aprimoramento da qualidade do ensino nas instituições publicas." (Klein, id. ib.).

[200] Ibidem, p. 51.

[201] Ibidem, p. 39-40.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

O Plano Nacional de Educação[202] deixa a cargo das Instituições de Ensino Superior (IES), a produção de conhecimento, já que hoje, mais do que nunca, é à base do desenvolvimento científico e tecnológico sendo criador do dinamismo das sociedades atuais.

> As IES têm muito a fazer, no conjunto dos esforços nacionais, para colocar o País à altura das exigências e desafios do Séc. XXI, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, na medida em que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor. O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional. No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade* e *cooperação internacional*. As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos[203].

A busca pelo conhecimento do ensino superior é necessária para vida do cidadão que quer se aperfeiçoar e possuir uma profissão e essencial àqueles que vivem nos grandes centros, já que para a conquista por um

[202] Vide apêndice II.
[203] Vide apêndice II.

espaço no mercado de trabalho é imprescindível que o indivíduo tenha o ensino superior completo ou ao menos iniciado. O acesso à universidade não é fácil para a grande maioria da população que vem de um ensino fundamental e médio precário, faltando preparo e poder aquisitivo para tanto.

O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia vinculada ao Ministério da Educação traz atribuições de avaliação, censo e estatísticas da educação superior no Brasil. Através dele, verifica-se que no ano de 1991, um total de 426.558 alunos ingressou no ensino superior; 510.377 em 1995; aumentando para 897.557 em 2000 e no ano de 2005, um total de 1.394.066 alunos teve essa oportunidade[204]. Em 2007 chegou a mais de dois milhões de vagas ofertadas, o que mostra uma evolução significativa.

> O Censo 2007 registra aumento no número total de vagas ofertadas: 2.823.942. Foram 194.344 vagas a mais que no ano anterior – apesar de as instituições públicas estaduais e as instituições públicas municipais terem diminuído o número de vagas oferecidas. As instituições privadas foram responsáveis pelo maior aumento: 196.189 novas vagas. No entanto, o aumento número de vagas não resultou em aumento proporcional no número de ingressos – resultando em aumento de vagas ociosas. Em todo o Brasil foram registradas 1.341.987 vagas ociosas, 1.311.218 delas nas instituições privadas. O menor índice de vagas ociosas foi verificado nas instituições federais: um total de 3.400[205].

4.1 - Evolução do ensino superior

Historicamente no Brasil, sabe-se que o ensino superior era privilégio apenas dos filhos dos senhores feudais, que inclusive completavam seus estudos no estrangeiro. Com a criação de novas universidades públicas, o ensino se dissipou, mas não chegou a popularizar-se, já que apenas conseguiam ingressar no ensino superior, a classe social não operária e aqueles que muitas vezes, já vinham de uma família de doutores. Naquela época, os brasileiros que ingressavam nas universidades estrangeiras,

---

[204] INEP. Ministério da Educação. *Censo.* Disponível em: <www.sinaes.inep.gov.br>. Acesso em: 24 set. 2008.

205 INEP. Ministério da Educação. *Censo.* Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa> Acesso em 28 jun. 2009.

principalmente a de Coimbra, não eram considerados brasileiros e sim portugueses nascidos no Brasil.

> Até os começos do século XIX, a universidade do Brasil foi a Universidade de Coimbra, onde iam estudar os brasileiros, depois dos cursos no Brasil nos reais colégios dos jesuítas. No século XVIII, esses alunos eram obrigados há um ano apenas no Colégio de Artes de Coimbra para ingresso nos cursos superiores de Teologia, Direito Canônico, Direito Civil, Medicina e Filosofia, nesta última, depois da reforma de 1.772, incluídos os estudos de ciências físicas e naturais. Nessa Universidade graduaram-se, nos primeiros três séculos, mais de 2.500 jovens nascidos no Brasil[206].

Confirma-se tal assertiva Nina Ranieri, quando diz:

> A razão da manutenção do ensino superior na esfera pública, neste período (Colônia à República), consistiu na defesa do monopólio de concessão de privilégios profissionais, expresso pelo poder de conferir diplomas juridicamente válidos, poder este que garantia o interesse, a remuneração e o prestígio de certos grupos corporativos, compostos por indivíduos oriundos das classes dominantes ou por ela cooptados. Sendo o ensino superior um instrumento para distribuir privilégios, deveria estar restrito a poucos; se se aumentasse o número de diplomas, a diminuição de sua raridade provocaria a perda de seu valor intrínseco, com prejuízo para aqueles mesmos grupos. A proclamação da República e a adoção do modelo federativo favoreceram a descentralização do ensino superior em favor dos Estados, permitindo a criação de instituições particulares, com diplomas nacionalmente reconhecidos, desde que atendidos os padrões curriculares das faculdades federais[207].
> [...]
> A educação superior não escapa à realidade pública e política. Desde o século XIII, época da criação das primeiras universidades ocidentais, o poder constituído, laico e religioso, e a própria sociedade, têm consciência de sua importância. Cresce neste quadro o papel das universidades, independente das concepções que presidiram suas criações, as quais, segundo Drèze e Debelle (1983), classificam-se em duas correntes principais: a idealista e a funcional. A concepção idealista do ensino superior, que preside a própria idéia de universidade, fundamenta-se no postulado da busca da verdade, em toda parte e sem constrangimentos, como direito da humanidade. Daí decorre a missão da universidade, nesta concepção, como lócus da busca da verdade. A concepção

[206] TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil*. Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: FGV, 1989, p. 65.

[207] RANIERI. Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases*, p. 45.

> funcionalista, por sua vez, volta-se a necessidades sociais e culturais[208].

Em se tratando de universidades, entende-se ser esta uma instituição social, conferindo-lhe autonomia perante as outras instituições sociais, sendo ainda estruturada por ordenamentos, regras e normas valoradas por reconhecimento e legitimidade. Nesse sentido Marilena Chauí, revela que:

> A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da ideia de autonomia do saber em face da religião e do Estado, portanto, na ideia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão.
> [...]
> A partir das revoluções sociais do século XX e com as lutas sociais e políticas desencadeadas a partir delas, a educação e a cultura passaram a ser concebidas como constitutivas da cidadania e, portanto, como direitos dos cidadãos, fazendo com que, além da vocação republicana, a universidade se tornasse também uma instituição social inseparável da ideia de democracia e de democratização do saber: seja para realizar essa ideia, seja para opor-se a ela, no correr do século XX a instituição universitária não pode furtar-se a referência à democracia como uma ideia reguladora. Por outro lado, a contradição entre o ideal democrático de igualdade e a realidade social da divisão e luta de classes obrigou a universidade a tomar posição diante do ideal socialista. Vista como uma instituição social, cujas mudanças acompanham as transformações sociais, econômicas e políticas, e como instituição social de cunho republicano e democrático, a relação entre universidade e Estado também não pode ser tomada como relação de exterioridade, pois o caráter republicano e democrático da universidade é determinado pela presença ou ausência da prática republicana e democrática no Estado. Em outras palavras, a universidade como instituição social diferenciada e autônoma só é possível em um Estado republicano e democrático[209].

Com o crescimento dos grandes centros, o ensino superior também teve seu destaque, buscando a popularização somente nos últimos anos, através de medidas tomadas pelos governos federais e estaduais, principalmente após a Constituição de 1988.

---

[208] I RANIERI. Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases*, p. 39-40.

[209] CHAUI. Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Poços de Caldas-MG, em 5 out. 2003. *Revista Brasileira de Educação*. Set./Out./Nov./Dez. n. 24. Rio de Janeiro: ANPED, 2003, p. 5-6.

Os temas avaliação e autonomia passaram, conforme cita Nina Ranieri, a constituir o eixo da agenda de política educacional dos anos noventa[210]. É o que ficou explícito na exposição feita pelo ministro da educação durante o "Seminário Nacional sobre Educação Superior", em 16 de Dezembro de 1996, na qual foram apontados os três pilares da política do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o ensino superior: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria de ensino[211].

Na parte histórica da Lei a que se refere o Plano Nacional de Educação (PNE), encontra-se um diagnóstico do que a educação superior vem enfrentando no Brasil. No diagnóstico feito em 2001, época da edição da Lei do PNE, considerando a América Latina, o Brasil apresentava um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se levava em consideração o setor privado, como segue:

> A porcentagem de matriculados na educação superior brasileira, em relação à população de 18 a 24 anos era de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora contasse com 40% da faixa etária, configurava um caso à parte, uma vez que adotara o ingresso irrestrito, o que se refletia em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continuava em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%). É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica. À União atribui-se historicamente o papel de atuar na

[210] RANIERI. Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases*, p. 55.

[211] BRASIL. Ministério da Educação. Seminário Nacional sobre Educação Superior. *InfoCapes*, Brasília: Capes, 1996, v. 4, nº 4. "Através da primeira linha de atuação [avaliação] o Governo procura redefinir a essência da relação entre Estado e sistema de ensino superior. O Estado deve diminuir sua função credenciadora de instituições de ensino e aumentar sua função avaliadora dos sistemas. A segunda linha de atuação [autonomia universitária] procura aumentar a eficiência e o nível de responsabilidade social (algo que em inglês se chama accountability) do sistema, especialmente do segmento público federal. Na terceira linha [melhoria do ensino] incluem-se ações de caráter administrativo para ampliar a capacidade de recursos humanos e renovar os equipamentos das universidades. A mudança é tão radical em relação ao passado que, em relação aos dois primeiros pontos, é necessário redefinir a própria institucionalidade das relações entre Estado e Universidade."

> educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu,* seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente. Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo[212].

O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, através do Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior – SINAES, segundo a sua ultima divulgação, possibilitou a coleta de dados detalhados para os quadros a seguir apresentados – em referência o ano de 2005.

Região Federativa	**Total de Ingressos**	**Total de IES**
Centro-Oeste	120.918	257
Nordeste	224.702	426
Norte	73.910	144
Sudeste	737.409	1.172
Sul	237.127	399
Total	**1.394.066**	**2.398**

Alunos ingressos em Instituições de Ensino Superior				
1.394.066				
Instituições Públicas			**Instituições Privadas**	
1.106.475			287.591	
Centros Universitários		**Faculdades**		**Universidades**
264.144		455.431		674.491
Com./Conf./Fil.	**Estaduais**	**Federais**	**Municipais**	**Particulares**
452.023	122.705	124.285	40.601	654.452

Neste quadro, não se pode levar em conta o recente programa governamental "Universidade para Todos", em que as universidades públicas e privadas são obrigadas a reservar certo número de vagas a indivíduos

[212] Vide apêndice II.

diferenciados, sejam eles, afrodescendentes, deficientes físicos ou indígenas, já que o mesmo somente entrou em vigor no segundo semestre de 2005 e, portanto, com uma abrangência pouco ampla no território nacional.

Segundo a assessoria de imprensa do INEP, os resultados do Censo da Educação Superior de 2007 mostram a existência de 2.281 instituições de educação superior, 23.488 cursos e 4.880.381 estudantes – sendo que, desses, 1.481.955 são ingressantes. A coleta de informações se deu em 2008, tendo como referência a situação observada em 2007.

> Os dados apontam para uma queda no ritmo de criação de novas instituições. Segundo a categoria administrativa, observa-se o aumento de 1,7% instituições municipais, 1% instituições federais, e 0,5% instituições privadas. Houve uma queda de 1,2% no número de instituições estaduais, decorrente de integrações. Ainda no que se refere a instituições, tendo como base a organização acadêmica, verifica-se o acréscimo no número de universidades, de 178 para 183, perfazendo um total de 8 %; a criação de um centro universitário (0,8% de aumento) e ainda o aumento de 0,3% nas faculdades, cujo número absoluto passou de 1.973 para 1.978. O maior número de faculdades (92,5%) e de centros universitários (96,7%) está vinculado ao setor privado. As universidades estão distribuídas em proporção aproximada entre setor público e privado, 52,5% e 47,5% respectivamente. Quanto ao número de alunos (número de matrículas) segundo a categoria administrativa, observa-se a presença de 1.240.968 estudantes na rede pública (615.542 na rede federal; 482.814 na rede estadual e 142.612 na rede municipal). Em IES privadas há 3.639.413 estudantes. Houve uma evolução de 4,4% no número de matrículas nas instituições federais comparativamente ao ano anterior – a maior desde 2003. No que se refere à organização acadêmica, a maioria dos estudantes brasileiros está matriculada em universidades: 2.644.187. Os centros universitários registraram 680.938 matrículas e as faculdades, 1.555.256[213].

4.2 - As políticas públicas para a educação superior

As ações afirmativas do Estado, que chegam até a população através de medidas públicas e privadas, visam promover a igualdade substancial. A propósito, Flavia Piovesan diz que as "ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias, que objetivam remediar e avaliar

213 INEP. Ministério da Educação. *Censo*. Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa> Acesso em 29 jun. 2009

o peso de um padrão discriminatório, acelerando a construção de um processo de justiça material e substantiva"[214].

Segundo Marilena Chauí,

> Se quisermos tomar a universidade pública por uma nova perspectiva, precisamos começar exigindo, antes de tudo, que o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político, o que só é possível se a educação for considerada um direito e não um privilégio, nem um serviço[215].

Cada vez mais surgem iniciativas a favor de ações afirmativas em benefício da população hipossuficiente em relação à educação. No quadro a seguir, destaca-se atos infraconstitucionais legislativos e administrativos com o enfoque direta ou indiretamente ligado ao ensino superior, ao afrodescendente, ao indígena e ao deficiente físico:

Atos Legislativos e Administrativos	**Abordagem**	**Beneficiários**
Lei de Diretrizes e Bases da Educação por meio da Lei nº 9.394 de Dez./1996 - Fernando H. Cardoso e Paulo Renato Souza.	Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB).	Educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior.
Plano Nacional de Educação, por intermédio da Lei nº 10.172/2001 – Ministério da Educação - Fernando H. Cardoso e Paulo Renato Souza.	Estabelece no item Educação Superior (4.3, 19) a criação de políticas que facilitem às minorias, vitimas de discriminação, o acesso à educação superior, via programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão.	Em defesa da minoria que sofre discriminação no ingresso do ensino superior. Não se fala em afrodescendente.

[214] PIOVESAN, Flavia; SOUZA, Douglas Martins de. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial.* São Paulo: Lumen Juris, 2008, p. 12.

[215] CHAUI. Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, p. 11.

Financiamento Estudantil por intermédio da Lei 10.260/2001 – Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malam, Paulo Renato Souza, Martus Tavares e Roberto Brant.	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).	Estudantes comprovadamente carentes que tenham deixado de beneficiar-se de bolsas de estudos integrais ou parciais concedidas pelas instituições referidas no art. 4º da Lei nº 9.732, de 1998, em valor correspondente à bolsa anteriormente recebida.
Lei nº 4.151/2003 – RJ	Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para o ingresso nas Universidades Públicas Estaduais do Rio de Janeiro, revogando legislação anterior.	Estudantes carentes da rede pública de ensino, negros, pessoas com deficiência e minorias étnicas.
Medida Provisória nº 213/2004, convertida em Lei nº 11.096/2005 – Luiz Inácio Lula da Silva, Antônio Palocci Filho e Tarso Genro.	Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.	Estudantes brasileiros sem diploma de curso superior, dentre os quais alunos e professores da rede pública alunos bolsistas da rede privada, pessoas com deficiência, negros e índios.

Fonte: Pesquisa bibliográfica, 2008

O presente estudo prescinde as estatísticas referentes aos indígenas e aos deficientes físicos e segue com o enfoque somente à educação superior gratuita destinada aos afrodescendentes, já que é a grande polêmica do programa governamental.

Segundo a síntese de indicadores sociais de 2005, os brasileiros de cor preta e parda continuaram apresentando, em 2004, indicadores em desvantagem aos observados para a população branca. Vale lembrar que o IBGE no ano de 2006 fez somente o Censo Agropecuário e em 2007 o Censo voltou-se para a contagem da população e o cadastro de endereços.

> A taxa de analfabetismo da população preta e parda continuava, em 2004, mais que o dobro da apresentada pela população branca (16% contra 7%), sendo a maior diferença registrada em Alagoas (22% para brancos, 34% para pardos e 41% para pretos). Em termos de analfabetismo funcional, o quadro de desigualdade era semelhante: no país, 18% da população branca tinham menos de quatro anos completos de

> estudo, percentual que foi superior a 30% para as pessoas de cor preta e parda. Se a frequência escolar não se mostrou muito desigual entre as crianças de 7 a 14 anos, nos grupos etários de 15 a 17 anos e de 20 a 24 anos, a diferença entre brancos e pretos e pardos chegou a cerca de seis pontos percentuais. Da mesma forma, em relação à adequação série-idade, considerando os jovens de 18 a 24 anos, verificou-se que 11% dos de cor branca e 27% dos de cor preta e parda ainda frequentavam o ensino fundamental, enquanto 35% dos brancos e 51% dos pretos e pardos estavam no ensino médio. Nessa mesma faixa etária, 47% dos estudantes de cor branca estavam no ensino superior, uma proporção quase três vezes superior a dos estudantes de cor preta e parda. Já a média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade era de 7,7 anos para os brancos e ficou em torno de 6 anos para pretos e pardos. A escolaridade diferenciada entre brancos, pretos e pardos acaba por se refletir no mercado de trabalho. As pessoas ocupadas de cor branca tinham, em 2004, em média, 8,4 anos de estudo e recebiam mensalmente 3,8 salários mínimos. Em contrapartida, a população preta e parda ocupada apresentava 6,2 anos de estudo e 2 salários mínimos de rendimento. A diferença na escolaridade não é suficiente, porém, para explicar a desigualdade nos rendimentos: embora a média de anos de estudo de pretos e pardos tenha sido 74% da média dos brancos, o rendimento médio mensal da população ocupada preta e parda representou apenas 53% do rendimento dos brancos. Mesmo entre pessoas com escolaridade equivalente, observou-se um diferencial significativo em todos os grupos de anos de estudo, com a população ocupada de cor branca recebendo sistematicamente mais que os pretos e pardos. A maior diferença foi encontrada no grupo de maior escolaridade: entre aqueles com pelo menos o ensino médio concluído (12 anos ou mais de estudo), os brancos recebiam em média R$ 9,1 por hora, enquanto que os pretos e pardos tinham um rendimento-hora médio de R$ 5,5[216].

Segundo Antônio Sergio Alfredo Guimarães, o pequeno número de negros que ingressam nas universidades do país se deve a cinco causas específicas:

> 1- a pobreza – os dados mostram que quanto maior a classe socioeconômica do candidato, melhor o seu desempenho;
> 2- a qualidade da escola pública – aqueles que cursaram escolas públicas têm reduzidas as suas possibilidades de acesso;
> 3- a preparação insuficiente;

[216] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE. *Indicadores Sociais.* Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>. Acesso em: 09 set. 2008 e 28 jun. 2009.

> 4- a pouca persistência – pouco apoio familiar e comunitário; e
> 5- a forma de seleção – o exame vestibular não deixa espaço para que outras qualidades e potencialidades dos alunos sejam avaliadas[217].

Nota-se que o negro não chega à universidade pelo fato de ser da cor preta e sim por não apresentar uma preparação suficiente em virtude da pobreza. Nesse diapasão, Monica Grin discorre acerca das políticas públicas governamentais e suas distinções em relação aos pretensos universitários:

> Esses dois posicionamentos foram apresentados em textos produzidos por força do Seminário Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, realizado no Distrito Federal, no ano de 1996. Nesse contexto, a abordagem universalista defendeu que apenas a unidade moral e política deve ser considerada no indivíduo, descartando para todos os efeitos normativos, o status ontológico da raça. A discriminação racial não deve ser combatida com o reforço da categoria raça; pelo contrario, é o fim dessa categorização o que conduzirá ao fim do racismo, assemelhando-se, desta forma, ao modelo liberal de *color blindness*. Já a corrente diferencialista, que alcançou um maior numero de adeptos, destacou o lugar desigual que o negro ocupa na sociedade brasileira, cuja solução está na adoção das ações afirmativas, remédio já aplicado em outros contextos raciais, em particular do norte-americano, cujo discurso, aproxima-se do modelo norte americano da *race conciousness*.[218]

Em se tratando de políticas públicas, Sidney Madruga entende que:

> Os principais argumentos em torno da democratização do acesso ao ensino superior no País sustentam-se, basicamente, na defesa de dois tipos de políticas públicas. A política universalista, de perspectiva socioeconômica mais ampla e que não leva a debate qualquer tipo de distinção racial, de gênero, etc., sendo, por isso, menos censurada e de maior aceitabilidade; e, por sua vez, a política diferencialista (particularista) centrada na política de cotas, portanto, estabelecidas segundo critérios de raça e condições econômica, que desencadeia maiores críticas e não dispõe da mesma aceitação. Os adeptos da primeira corrente defendem ser necessário um maior investimento na área do ensino básico

---

[217] GUIMARÃES, Antônio Sergio Alfredo. Ações afirmativas para a população negra nas universidades brasileiras. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Org.). *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 76-78.

[218] GRIN, Mônica. Esse ainda objeto de desejo: políticas de ação afirmativa e ajustes normativos – o seminário de Brasília. *Revista Novos Estudos*, Brasília, mar./2001, n. 59, p.172-192,

> e médio, ao lado da expansão do número de vagas nas universidades, para que se obtenha uma maior igualdade de oportunidades, desde que é patente a baixa qualidade de ensino no país e a insuficiência de vagas nos cursos de graduação. Ademais, o combate às desigualdades deve centrar-se em medidas voltadas para o crescimento econômico e para a desconcentração de renda. Já os partidários da segunda corrente diferencialista defendem que não basta combater a pobreza, a falta de distribuição de renda e melhorar o ensino médio e fundamental; é preciso, ainda, diferenciar e beneficiar certos grupos discriminados que sempre estiveram em posição desvantajosa, garantindo-lhes maiores oportunidades no acesso ao ensino superior. A implementação de cotas raciais, destinadas aos afrodescendentes, e/ou de cotas sociais, cujo recorte é por renda e não em função da raça, dirigidas aos jovens carentes, sejam negros ou brancos, seria um caminho a ser perseguido [219].

Renato Alberto Theodoro Di Dio, salienta que igualdade de oportunidade em educação é equivalência e não identidade:

> Igualdade é um limite a que se tende e não um alvo a que se chega. Como sucede com a linha do horizonte, à medida que se avança, a aproximação do alvo é ilusória, porque, quanto mais se aperfeiçoam os métodos e se diversificam os atendimentos, de um lado, e quanto mais se conhece o aluno, de outro, diferenças mais sutis vão surgindo de modo a justificar providências de igualização mais sofisticadas[220].

Partilha-se da política universalista, ou seja, aquela que não leva a debate qualquer tipo de distinção racial, defendendo a necessidade de maior investimento na área do ensino básico e médio, conjugado com a expansão do número de vagas nas universidades, a fim de que se obtenha uma maior igualdade de oportunidades, combatendo às desigualdades e centrando-se em medidas voltadas para o crescimento econômico e para a desconcentração de renda.

4.2.1 - Lei de diretrizes e bases da educação nacional – LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996

[219] MADRUGA, Sidney. *Discriminação positiva:* ações afirmativas na realidade brasileira, p. 238.

[220] DI DIO, Renato Alberto Theodoro. *Contribuição à sistematização do Direito Educacional*, p. 116.

Apesar de não se tratar de uma ação afirmativa em relação à discriminação, o estudo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é condizente com o tema educação, já que foi a primeira lei a abranger o ensino em todos os níveis, inclusive o superior.

A Constituição vigente dá competência exclusiva à União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional em seu art. 22, inciso XXIV. Porém somente oito anos após a promulgação da Carta Magna é que foi sancionada a Lei nº 9.394, de 10 de Dezembro de 1996, chamada assim de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional[221].

A referida lei abrange a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. Foi sendo ajustada conforme a necessidade da época exigiu. Um total de dezessete novas leis revogou e/ou sancionou artigos da Lei entre os anos de 2001 e 2008[222].

A LDB reserva o Capítulo V para o ensino superior, dispondo da matéria numa sequência de artigos que vai do nº 43 ao nº 57, de forma exclusiva. Elenca como finalidade da educação superior no Brasil:

> I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
> II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
> III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
> IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
> V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
> VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar

[221] Vide apêndice I.

[222] BRASIL. Ministério da Educação. *Leis.* Disponível em: <www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 19 set. 2008.

> serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
> VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

A educação superior, neste caso, abrange cursos sequenciais, de graduação, de pós-graduação, e de extensão. Sendo eles ministrados em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com a autonomia que lhes são peculiar.

Sob o enfoque constitucional a Lei de Diretrizes e Bases trouxe algumas inconstitucionalidades, ou seja, dispositivos conflitantes com a Constituição. No que se refere ao ensino superior, o art. 46 da Lei que estabelece "suspensão temporária de prerrogativas da autonomia"[223]. Nesse sentido, Maria Garcia diz que:

> Além dos princípios que regem o ensino, constantes do art. 206 da constituição, repetidos e ampliados no art. 3º da LDB, temos a questão da *autonomia universitária* como ponto nevrálgico da educação superior – diríamos, da educação nacional, porquanto tudo aponta para o ensino superior e o ensino superior reflete nas bases educacionais (critérios, liberdades, formação), tal como estabelece o art. 207 da constituição: "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."
> [...]
> Sem essa liberdade de autodeterminação não existirá a possibilidade de cumprir os princípios constitucionais do ensino e os objetivos educacionais da pessoa e do cidadão[224].

[223] Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. (Regulamento) § 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento. (Regulamento) § 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

[224] GARCIA, Maria. A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política.* Ano 6, n. 23. São Paulo: IBDC, abr-jun/1998.

4.2.2 - Plano nacional de educação – PNE - Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024 de 1961. Não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos.

Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 da Constituição Federal contempla esta obrigatoriedade[225]. O Plano Nacional de Educação elenca como objetivos e metas a serem cumpridos no ensino superior o que segue:

> 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
> 2. (VETADO)
> 3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
> 4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.
> 5. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.
> 6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores públicos e privados, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.
> 7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulado, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
> 8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.

[225] Vide apêndice II.

9. Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.
12. Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se referem à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.
13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.
14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.
15. Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.
16. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.
17. Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.
18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.
19. Criar políticas que facilite às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.
20. Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior,

> sendo de competência das IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.
> 21. Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender às necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.
> 22. Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.
> 23. Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas[226].

De maneira geral, o objetivo do Plano Nacional de Educação é difundir e aperfeiçoar o ensino superior, de forma que mais alunos consigam ingressar nas universidades com a ajuda dos programas governamentais; e depois dessa conquista, ele consiga permanecer e concluir o curso através de financiamentos, e entre para o mercado de trabalho qualificado e com capacidade para ajudar a sociedade através de suas pesquisas.

O Plano Nacional de Educação refere-se ao financiamento e gestão da Educação Superior de maneira que se estabeleça um sistema de financiamento para o setor público, considerando na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta; oferecendo apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente àquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido e estimule, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País[227].

---

[226] Vide apêndice II.

[227] Vide apêndice II.

4.2.3 - Programa de financiamento estudantil – FIES – Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001

O art. 206, inciso I da Constituição Federal vigente determina que o ensino seja ministrado com base no princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Não bastando propiciar aos excluídos o acesso ao ensino superior, sendo preciso garantir que ele permaneça no curso que ingressou.

> Ou se investe no aluno pobre, no aluno negro, no aluno índio, de forma a dar continuidade à luta contra a desigualdade no acesso à universidade, ou se permanece no plano anterior que as 'frias' estatísticas, para os que assim as consideram, teimam, de forma gritante, em desnudar[228].

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES[229] configura um instrumento de que dispõe o governo para proporcionar acesso de estudantes à educação superior. É um programa operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, destinado a financiar a graduação no ensino superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Os critérios de seleção são impessoais e objetivos, buscando assim, garantir a prioridade no atendimento aos estudantes de situação econômica menos privilegiada.

São passíveis de financiamento pelo FIES até 100% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para esse fim pelo MEC.

O prazo do financiamento não pode ser superior à duração regular do curso, abrangendo todo o período em que o FIES custear os encargos educacionais a que se refere o art. 4º da Lei, inclusive o período de suspensão temporária.

Os juros são estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo, aplicando-se desde a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento.

---

[228] MAGRUGA, Sidney. *Discriminação positiva:* ações afirmativas na realidade brasileira, p. 253.

[229] BRASIL. Ministério da Educação. *Fies.* Disponível em: <portal.mec.gov.br/sesu> Acesso em: 17 set. 2008. Vide apêndice III.

O aluno tem carência de seis meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso para o início da amortização, em que nos doze primeiros meses de amortização, o valor é igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante financiado à instituição de ensino superior no último semestre cursado; parcelando-se o saldo devedor restante em período equivalente a até duas vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado.

Segundo a Caixa Econômica Federal,

> Em 2007 foram 1.046 mantenedoras, 1.459 Instituições de Ensino Superior, 2.080 campi em todo Brasil. Desde 1999 já são mais de 500 mil estudantes beneficiados.
> [...]
> A partir de 2005, o FIES passou a conceder financiamento também aos bolsistas parciais, beneficiados com bolsa de 50%, do PROUNI – Programa Universidade para Todos.
> [...]
> Praticamente todas as operações do processo seletivo, iniciando-se pela adesão das instituições de ensino, passando pela inscrição dos estudantes e divulgação dos resultados e entrevistas são realizadas pela Internet. Com a publicação da Portaria MEC nº 002 DE 31/03/2008, o percentual de financiamento do FIES passou a obedecer às seguintes regras: O FIES cobrirá a integralidade dos encargos educacionais assumidos pelos estudantes bolsistas, ou seja, a parcela não coberta pela bolsa, nos seguintes casos: Bolsistas parciais de 50% do Prouni; Beneficiários de bolsas complementares matriculados em cursos prioritários; Beneficiários de bolsas complementares matriculados em cursos que tenham obtido conceito cinco ou quatro na última edição do ENADE. Para os bolsistas beneficiários de bolsas complementares matriculados em cursos que tenham obtido conceito três na última edição do ENADE o FIES cobrirá a metade dos encargos educacionais totais. Para os estudantes não bolsistas, matriculados em cursos considerados prioritários, o Fundo cobrirá 75% dos encargos educacionais cobrados e metade dos encargos para os estudantes regularmente matriculados nos demais cursos. Para alunos matriculados em cursos sem conceito, avaliados pelo ENADE, o FIES financia até metade dos encargos educacionais[230].

4.2.4 – Programa universidade para todos – PROUNI – Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005

[230] BRASIL. Caixa Econômica Federal. *Fies*. Disponível em: <www3.caixa.gov.br/fies>. Acesso em: 26 set. 2008.

O Programa criado pelo Governo Federal no ano de 2004, chamado de Universidade para Todos[231] tem a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, com o incentivo da isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderirem ao Programa.

É dirigido exclusivamente aos estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública ou na particular, neste caso, desde que bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos. Os candidatos são selecionados a partir das notas obtidas no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, conjugando-se, assim, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos.

O Prouni conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. As instituições que aderem ao programa devem obrigatoriamente oferecer um percentual de bolsas de estudo a portadores de deficiência e aos auto-declarados indígenas e negros. (Art. 7º, II da Lei nº 11.096/2005).

O programa também oferece ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência[232], o convênio de estágio MEC/CAIXA e o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. A intenção é

---

[231] BRASIL. Ministério da Educação. *Prouni.* Disponível em: <portal.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 17 set. 2008. Vide apêndice IV.

[232] Ibidem, BRASIL. Ministério da Educação. *Prouni*. "A Bolsa Permanência é um benefício, no valor de até R$ 300,00 mensais, concedido a estudantes com bolsa integral em utilização, matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a 6 (seis) horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior - SiedSup, mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. O processo de seleção dos bolsistas aptos ao recebimento da Bolsa Permanência será realizado semestralmente, em janeiro e julho, observada a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação. Bolsa integral: para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio (R$ 622,50). Bolsa parcial de 50%: para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R$ 1.245,00). Bolsa complementar de 25%: para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R$ 1.245,00), destinadas exclusivamente a novos estudantes ingressantes".

aumentar significativamente o número de vagas na educação superior, contribuindo para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a oferta de educação superior até 2011 para, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos.

Em pesquisa realizada junto ao Ministério da Educação, constata-se que a abrangência principal do programa está nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Bahia. Desde o início do programa já foram oferecidas um total de 887.445 bolsas, conforme quadro abaixo:

Bolsas oferecidas pelo PROUNI				
2º sem. 2005	**Ano 2006**	**Ano 2007**	**Ano 2008**	**Ano 2009**
112.275	138.668	163.854	225.005	247.643
	Total geral	**887.445**		

O programa vai de encontro ao que está previsto na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 - Plano Nacional de Educação (PNE), que em seu art. 19, estabelece que o Estado deverá:

> Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino[233].

A previsão legal insiste na facilitação do ingresso dos socialmente discriminados como forma de compensar a deficiência que tiveram na formação escolar do ensino fundamental e médio. Em nenhum momento o Plano Nacional de Educação citou a cor da pele negra ou vermelha como uma forma de discriminação. Assim acata-se a ideia de que as políticas públicas devem atingir a minoria pobre discriminada, seja ela de qualquer cor ou ascendência.

O ideal seria dispensar a ascendência e selecionar os candidatos somente a partir das notas obtidas no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, ou seja, segundo a capacidade de cada um, trazendo à baila o princípio da meritocracia.

---

[233] Vide Apêndice II.

> O princípio meritocrático deixa de ser o instrumento fundamental na luta contra a discriminação social *nas* sociedades modernas para se tornar o elemento básico de discriminação *da* sociedade moderna (LASCH, 1995). Esses são os elementos esgrimidos principalmente pelas minorias de cor, que lutam contra o fim da política de quotas e pela restauração da dignidade do homem de cor.
> [...]
> O bom desempenho não é valorizado nem diferenciado do mau desempenho, são todos equalizados. A lógica distributiva que subjaz à concepção de igualdade substantiva faz com que alguns dos benefícios que deveriam destinar-se aos que mais se empenharam sejam distribuídos indistintamente por todos, gerando passividade e acomodação.
> [...]
> Uma vez que as pessoas não se julgam responsáveis por seus resultados, e todos se vêem determinados por condições históricas, não existem sujeitos históricos responsáveis, a não ser os anônimos macroprocessos sociais[234].

A partir do momento que se coloca todos os chamados discriminados pela aparência física em pé de igualdade, discrimina-se aqueles indivíduos de aparência física diversa do negro, do indígena ou do deficiente. Nesse sentido, volta-se a enfatizar a equidade no acesso mediante critérios de mérito, invocando o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

> 1- Todo homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
> 2- A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações e grupos sociais e religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
> 3- Os pais têm prioridade do direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada os seus filhos.

O poder público deve neutralizar a discriminação entre os indivíduos em todas as suas formas. A igualação entre os indivíduos sejam eles de qualquer aparência física, é o grande propósito do princípio da igualdade e do princípio meritocrático. Segundo Álvaro de Vita:

> O princípio da igualdade liberal de oportunidades vai além do primeiro ao estabelecer as condições para uma meritocracia

[234] BARBOSA, Lívia. *Igualdade e meritocracia,* p. 101.

> equitativa. Aqui já não se trata somente de uma igualdade legal de oportunidades, e sim de assegurar um ponto de partida igual para aqueles que têm talentos e capacidades semelhantes e estão similarmente motivados a empregá-los. Não é pouca coisa que está envolvida nessa segunda forma de igualação. Ela requer instituições e políticas que tenham por objetivo neutralizar, tanto quanto possível, as contingências sociais e culturais que condicionam as perspectivas que cada pessoa tem de cultivar seus próprios talentos. Isso envolve reduzir as vantagens herdadas, tanto de riqueza quanto de meios para obtenção das qualificações mais valoradas, e combater os efeitos da discriminação racial e de gênero praticada de forma sistemática. As exigências mínimas, que se apresentam à estrutura institucional de uma sociedade comprometida com a igualdade equitativa de oportunidades, são as de impedir uma excessiva concentração da propriedade e da riqueza, garantir oportunidades educacionais e de acesso a serviços básicos de saúde equitativa para todos[235].

4.3 - A reserva de vagas a partir de traços físicos

As críticas que o programa de reserva de vagas vem recebendo, quase não dizem respeito aos deficientes físicos e as pessoas com ascendência indígena. O que mais incomoda a população é a reserva de vagas para os afrodescendentes, até porque é o número maior de diferenciados: população negra ou parda. Oportunamente há de se conceituar alguns termos para que não reste dúvida acerca dos traços físicos da população brasileira.

Assim, raça, segundo Norberto Bobbio e outros, é o "conceito pertinente aos campos da antropologia física ou da biologia que, para tanto, valem-se da análise de inúmeros elementos físicos coincidentes entre os indivíduos, para alocá-los em um ou outro grupo" [236].

A propósito, completa Christiano Jorge Santos:

> Daí ser possível estabelecer inúmeros grupos ou raças de seres humanos, de acordo com suas características físicas (fenótipos), como cor da pele, cor e tipo de cabelo, tipo de nariz, tipo e cor de olhos, altura e compleição, formato e tamanho dos crânios, etc. Por conta de existirem critérios distintos de agrupamento, surgiram diversas classificações de

---

[235] VITA, Álvaro de. *A Justiça Igualitária e seus críticos*, p. 245.

[236] RAÇA. In: *Dicionário de política.* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1983.

> raças. Assim, para o IBGE, as raças são branca, negra, índia, amarela e parda[237].

A biologia explica que:

> Uma raça é um grupo de indivíduos aparentados por casamentos entre si, isto é, uma população que se distingue das outras populações pela frequência relativa de certas características hereditárias.
> [...]
> A raça é caracterizada pela frequência de características hereditárias que não aparecem uniformemente em todos os seus membros. A sua estabilidade depende da permanência dos genes responsáveis pelas características hereditárias e da predominância da endogamia sobre a exogamias. Quando um ou outro destes fatores muda, a raça muda. Nestas condições, é igualmente evidente que a espécie humana não comporta nenhuma raça pura, se se considerar por isso uma raça cujos membros sejam todos semelhantes; e é pouco verossímil que alguma vez tenha existido ou venha a existir tal raça[238].

Como visto, segundo a biologia praticamente já não existem raças puras de seres humanos no planeta, pois a miscigenação é uma constante desde os tempos remotos. O que se vê normalmente é uma possível raça, devido à semelhança física e externa do indivíduo. Nesse sentido o que primeiro se distingue é a sua cor de pele e seus traços faciais. No que concerne à cor, normalmente classificam-se as pessoas em: brancos pretos e amarelos. Christiano Jorge Santos diz que cor,

> É termo utilizado para a definição cromática de qualquer matéria, do que propriamente para distinção de pessoas, embora seja empregado para definição da pigmentação epidérmica dos seres humanos.
> [...]
> Muitas vezes, a palavra é utilizada em nossa língua – encontra-se plenamente enraizada no nosso cotidiano – como sinônimo de raça, por vezes até como forma de eufemismo. Ao invés de se dizer que uma mulher ou homem são negros, diz-se que fulana ou beltrano são "de cor". Tal expressão releva uma ambiguidade, pois uma das cores é a branca[239].

Segundo a última síntese de indicadores sociais disponíveis (2005) publicada pelo IBGE, verifica-se que a distribuição da população segundo a cor

---

[237] SANTOS, Christiano Jorge. *Crimes de preconceito e de discriminação*. Rio de Janeiro: Max Limonad. 2001, p. 44.

[238] DUNN, L. C. Raça e Biologia, Raça e Ciência II, *Coleção Debates n. 56*, São Paulo: Perspectiva, 1960, p. 17-18.

[239] SANTOS. Christiano Jorge. *Crimes de preconceito e de discriminação*, p. 48.

manteve o padrão observado nos últimos anos: 51% de auto-declarados brancos; 42% de pardos; 6% de pretos; e cerca de 1% de cor amarela ou indígena. O maior percentual de pessoas de cor branca foi encontrado na região Sul (83%). As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentavam uma maior participação de pardos (71%, 64% e 51% respectivamente). Já o Sudeste tinha a maior proporção de pessoas que se declaravam de cor preta (7%) - embora tenha sido a Bahia o Estado com participação mais expressiva da população dessa cor (13,1%), com destaque para a região metropolitana de Salvador (24%)[240].

Para o ano de 2006 o IBGE disponibiliza apenas o Censo Agropecuário e para o ano de 2007 o Censo preocupou-se com contagem da população nos municípios brasileiros além do Censo para o cadastro nacional de endereços[241].

Quanto à raça, visto a impossibilidade de se saber quem é ou quem não é negro no Brasil, a Administração Pública Federal adotou o critério da auto- declaração do candidato a uma vaga na universidade. A identidade negra, portanto, é aferida pelo critério subjetivo.

Este modo também é utilizado pelo IBGE em suas pesquisas e pelas universidades públicas que vêm optando pelo sistema de cotas raciais. Por outro lado, não se pode negar a possibilidade de fraude no momento da declaração. A análise de documentos, tais como a certidão de nascimento, por exemplo, e a visualização de aspectos fenótipos, tais como a cor aparente, mediante uma fotografia é o meio mais utilizado pelas universidades. O que não se permite são os abusos, solicitando além da comprovação dos aspectos fenótipos, análise antropológica, psicológica e social.

Diante disso, não se pode classificar a população brasileira segundo sua raça branca ou raça negra, já que a miscigenação fez com que o brasileiro tivesse uma raça totalmente misturada. A alternativa seria então classificá-los por cor de pele, porém em muitos momentos de pesquisa ou de auto-

---

[240] BRASIL. Presidência da República. *Notícias.* Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>. Acesso em: 09 Set. 2008.

[241] BRASIL. Presidência da República. *Notícias.* Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>. Acesso em: 28 Jun. 2009.

declaração em universidades, concursos ou outras instituições, usam-se a cor da pele para designar a raça do cidadão.

Tomando por base a cor da pele dos estudantes brasileiros, vê-se que em uma sala de aula, seja ela de uma universidade pública ou privada, a maioria dos alunos é, de acordo com seus traços físicos, branca. Isso, teoricamente, não quer dizer que os alunos negros não têm oportunidade; a chance é a mesma, já que o sistema de avaliação não os diferencia: os dois candidatos, o branco e o negro, precisam ser aprovados pela prova do vestibular. Proporcionalmente, o número de negros em uma sala de aula universitária pode variar dependendo da região do país em que a universidade se encontra.

Nesse sentido, José Goldemberg relata:

> Com efeito, criticam-se as cotas sob a alegação, em síntese, de que não se deve copiar o modelo norte-americano, haja vista que se trata de realidades distintas, a brasileira e a estadunidense e que as cotas refletem uma espécie de modismo copiado dos países desenvolvidos sem nenhum espírito crítico. Ademais, num País de forte miscigenação, não há como distinguir brancos e negros; em outras palavras, não se pode definir quem é negro no Brasil, o que poderia gerar fraudes, por parte do alunato branco, e dificultar a averiguação, em relação ao alunado negro, no momento de preenchimento das vagas definidas mediante o sistema de cotas. Por outro lado, haveria uma degradação do nível de ensino nas universidades públicas, uma vez constatado o desnível escolar entre os cotistas[242].

O problema não é copiar sistemas de outros países, a solução é aprender com eles. Ajustar à realidade brasileira, o que for de interesse para a população pátria. Assim como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), baseado em experiências de países europeus que se utilizam de uma prova para definir se o aluno ingressará ou não na universidade[243].

O sistema de cotas da UnB (Universidade de Brasília), leva em conta somente a raça, diga-se a cor, e não a situação financeira do candidato. Utilizou pela primeira vez o critério de raça em 2004, quando destinou 20% de suas vagas aos candidatos afrodescendentes, exigindo além da auto-

---

[242] GOLDEMBERG, José. *As cotas nas universidades públicas.* Folha de São Paulo, São Paulo, 8 ago. 2004. Opinião.

[243] UNICAMP. Disponível em: <www.unicamp.br/unicamp>. Acesso em: 2 ago. 2004.

declaração, uma fotografia para averiguação[244]. Nesse vestibular, do total de 4.385 estudantes que pleitearam o benefício, 212, ou seja, 4,83% deles foram excluídos do processo seletivo em virtude de sua "ascendência" ou por entenderem terem agido de "má-fé" [245].

Lisandra Paraguassú, correspondente de Brasília do jornal O Estado de São Paulo, relatou o ocorrido com os irmãos gêmeos Alex e Alan Teixeira da Cunha, em que na disputa por duas, das quase 2.300 vagas destinadas aos da raça negra, na Universidade de Brasília, um fora considerado branco e outro negro. Ficando um deles sem a vaga. Na hora da inscrição, uma foto do candidato à vaga reservada pelo sistema de cotas é tirada de imediato e anexada à sua documentação. Posterior análise é realizada por uma banca que decide se o candidato é ou não negro. Aqueles considerados brancos podem recorrer, como no caso do gêmeo Alex, que depois de passar por uma entrevista teve o recurso deferido. Para o segundo semestre de 2007, do total das vagas reservadas pela UnB ao sistema de cotas para universitários da raça negra, 1.551 não foram aceitos e 69 recorreram e passaram por uma entrevista. Desses, 23 foram aceitos. No total a universidade teve naquele semestre 2.263 alunos no sistema de cotas. O diretor-geral do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos, Mauro Rabelo, considerou que não houve erro no caso dos irmãos gêmeos, já que o processo somente se encerraria após o recurso. Ele afirmou que o método estava funcionando, mas poderia ser aperfeiçoado[246].

O biólogo Fernando Reinach alerta que: "Tentar distinguir e segregar em grupos o que hoje é um contínuo, só estimula o racismo e a discriminação. Qualquer sistema de cotas nas universidades públicas deveria ser baseado na condição socioeconômica dos candidatos, jamais em seu genótipo ou fenótipo". Ele traz ainda, de forma bem simples, a explicação do que seja genótipo e fenótipo:

> Este se trata de um indicador indireto, e depende da interação dos genes com o meio ambiente, ou seja, são os traços ou a

[244] NEGROS tem 20% das vagas na UNB. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2004.

[245] UNB veta 4,8% dos que concorreram às vagas do programa de cota racial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 mai. 2004. Cotidiano.

[246] PARAGUASSÚ, Lisandra. Notas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. A-01, 07 jun. 2007.

> cor da pele que observamos com nossos sentidos, nossos olhos em uma foto ou no espelho. Aquele se trata de características hereditárias, que mesmo não se tratando de traços físicos visíveis, estão incorporados nos genes[247].

Sendo assim, gêmeos idênticos, e por isso com o mesmo genótipo, morando em lugares diferentes, em que um deles toma muito sol e outro vive à sombra, podem apresentar fenótipos diferenciados em função das aparências. Segundo os biólogos fenótipo = genótipo + meio ambiente.

O autor do artigo em questão, alerta que do ponto de vista científico, o método de avaliação da raça dos vestibulandos da Universidade de Brasília (UnB), examinando uma foto do candidato, é ridículo, já que utiliza a opinião subjetiva de um grupo de pessoas (a comissão), para, por meio de um método indireto (olhar a foto), avaliar um indicador indireto (o fenótipo) de características hereditárias (o genótipo). Tudo isso para classificar pessoas de acordo com um conceito de valor científico questionável (raça).

O ideal é que o aluno ingresse na universidade sendo avaliado por seus méritos intelectuais, e no caso de impossibilidade de pagamento por falta de recursos financeiros, seja agraciado com uma bolsa de estudos ou financiamento.

No que diz respeito ao mérito, Lívia Barbosa alerta que "o sistema meritocrático é exigência de uma sociedade democrática que, do ponto de vista dos princípios, garante a igualdade de oportunidades para todos ou, como diria Napoleão, carreiras abertas ao talento" [248].

A meritocracia é, portanto, um sistema essencial às sociedades democráticas modernas e igualitárias[249]. Diferentes esferas dessas sociedades, como empresas públicas e privadas, instituições universitárias, academias de ciência ou letras e muitas outras organizações, são geridas ou construídas a partir da análise e aferição do desempenho individual de seus integrantes.

---

[247] REINACH, Fernando. A insustentabilidade cientifica das cotas raciais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. A-28, 07 jun. 2007.

[248] BARBOSA, Lívia. *Igualdade e meritocracia,* p. 33.

[249] FRANÇA. *Declaração dos Diretos do Homem e do Cidadão*. Art. 6º: Todos os cidadãos, por serem iguais, estão igualmente aptos a ocupar posições, cargos e empregos de acordo com suas capacidades e sem qualquer outra distinção que não sejam suas virtudes e talentos.

Voltando-se para a meritocracia, ou a oportunidade alcançada segundo o mérito do candidato, Lívia Barbosa esclarece que:

> Em suma, a meritocracia, enquanto sistema de valores baseia-se na rejeição de qualquer tipo de privilégio hereditário; na igualdade jurídica; na pressuposição de que o talento é aleatoriamente distribuído entre as pessoas; nas diferenças inatas entre as pessoas; na competição dos indivíduos entre si; na comparação relativa dos resultados individuais; numa perspectiva sincrônica da avaliação do desempenho; na responsabilidade do indivíduo pelos seus próprios resultados; e na recompensa conferida aos melhores. [...]
> Temos assim um paradoxo. Embora assentada no princípio da igualdade, o desenvolvimento histórico da meritocracia torna esse princípio irrealizável, produzindo descontentamento no seio de todos os grupos avaliados – mesmo àqueles que se encontram nas posições mais elevadas. Segundo Kelsen (1967), cria-se um espírito de competição que pouca satisfação conhece, pois é dirigido a metas instáveis. O preço do igualitarismo ideológico é assim o descontentamento permanente e a desordem espiritual. A ordem social só pode reinar quando os homens estão contentes com a sua sorte[250].

O ideal seria uma modificação no Programa universidade para todos – PROUNI – Lei nº 11.096/2005, de forma que as vagas fossem reservadas para alunos vindos de escolas públicas ou particulares agraciados com bolsas e descartasse de maneira definitiva a vaga garantida a partir dos traços físicos dos candidatos.

Dessa maneira estaria cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação; tratando os desiguais (pobres) de maneira igual (mesma oportunidade frente ao ENEM) sem esbarrar na discriminação (negros) e garantindo o princípio da igualdade acatado pela constituição federal.

4.4 - A constitucionalidade do sistema de cotas

Desde o projeto de Lei nº. 3.627/2004 que instituiu o sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior, até a Lei vigente do PROUNI, que a polêmica acerca das cotas reservadas vem acirrada. No Art. 7º da Lei 11.096/2005 – PROUNI as

[250] BARBOSA, Lívia. *Igualdade e meritocracia.* p. 34-35.

obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Sidney Madruga defende a política de cotas dizendo que,

> Quando o assunto é direcionado para as cotas destinadas aos negros, as discussões e os embates proliferam-se como jamais visto. Interessante notar que, no caso de pessoas com deficiência, mulheres, idosos, não se observa a mesma ênfase, a mesma contrariedade; ao revés, a reserva de vagas para este setor da população é aceita sem maiores gritas[251].
> [...]
> O caminho engendrado pelas universidades e Governo, qual seja, a combinação das cotas raciais com as cotas sociais, parece o mais adequado e democrático, pois simultaneamente, estar-se-á buscando, no meio universitário, uma maior representatividade da parcela negra da população, historicamente submetida à forte exclusão e do jovem oriundo da escola pública, onde a baixa qualidade de ensino é reconhecida. Dito de outra forma, as cotas raciais e sociais traduzem-se em políticas de combate à discriminação e à pobreza. Juntas somarão forças no enfrentamento das desigualdades que se refletem no ensino superior[252].

A opinião defendida por José Jorge de Carvalho acerca da cota social é a que esta, tomada isoladamente, não teria o condão de minimizar esse contexto de desigualdades. Ele enfatiza que os brancos já estão em vantagem quanto à maior escolaridade em relação aos negros, portanto, aqueles já contam com melhores condições. Se forem abertas cotas só para os estudantes de baixa renda, ainda que, de fato, venham a beneficiar muitos

[251] MAGRUGA, Sidney. *Discriminação positiva:* ações afirmativas na realidade brasileira, p. 228.

[252] Ibidem, p. 250.

indivíduos negros, estará se ampliando, ainda mais, a vantagem da parcela branca a expensas de continuar-se discriminando os negros[253].

Diante de inúmeras alegações e preferências em defesa dos negros, concorda-se com a política universalista, ou seja, que defende a melhoria do ensino fundamental e médio, para que o candidato a uma vaga no ensino superior, seja ele, branco, preto, amarelo ou vermelho, consiga o ingresso na universidade segundo sua capacidade.

No momento em que se dá oportunidade aos indivíduos discriminados pela pobreza disputarem entre si uma vaga na universidade, iguala-se os parâmetros perante àquela parcela da sociedade. Terão êxito aqueles que sobressaírem em termos capacidade intelectuais e não de cor de pele. Agindo dessa forma, o negro será certamente agraciado, já que é a maioria da parcela da sociedade discriminada pela pobreza.

Nesse sentido, aponta-se o Art. 208 "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, *segundo a capacidade de cada um*;"[254].

[253] CARVALHO, José Jorge de; SEGATO, Rita Laura. *Uma proposta de cotas e Ouvidoria para a Universidade de Brasília.* Brasília: 2002. Manuscrito.

[254] Grifo nosso.

CONCLUSÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, assim como em outras Nações, os princípios jurídicos são a razão de ser da própria norma. Eles exprimem seus pontos básicos, seus elementos vitais e por isso são os alicerces do Direito e revelam os valores constitucionais ao ordenamento. Sem dizer que, analisando o princípio da igualdade e tudo que dele se irradia, o que há entre o popular e o jurídico é uma semelhança intensa.

Nos dois sentidos, o termo igualdade condiz com uma uniformidade, seja ela de que elementos forem: unidade, peso, medida, direito ou dever; não há distinção. Assim o tratamento a quem ou a que se dirige deve ser igual, independente do ambiente em que se atue. No que diz respeito à discriminação condizente a uma separação ou segregação, seja ela em razão de coisas iguais ou de coisas diversas, o propósito é produzir uma distinção perfeita e inconfundível.

A igualdade absoluta entre os homens ainda não foi conquistada, porém não é isso que se pretende, já que se deve levar em consideração que os homens, apesar das características semelhantes, são desiguais entre si. Sendo assim, a discriminação também não pode ser vista de maneira fechada e absoluta, pois na sociedade, o indivíduo muitas vezes é discriminado de maneira legítima.

O princípio da igualdade e a discriminação entre os homens têm evoluído muito através dos anos e consequentemente das gerações. Porém, a realidade mostra até onde cada Nação conseguiu chegar. Muitas conquistas são aclamadas nesse sentido, todavia ainda há de se conscientizar os homens de que muito se há a fazer para conseguir uma igualdade e uma discriminação com justiça, sendo estas legais e legítimas.

É certo, que em alguns pontos os indivíduos são tratados de maneira desigual, mesmo na Constituição. Isso não significa que eles devam ser tratados de maneira idêntica sempre, até porque, segundo Kelsen, seria um absurdo impor aos indivíduos exatamente as mesmas obrigações e conceder-lhes os mesmos direitos sem lhes fazer distinção. A posição realista do princípio da igualdade, que reconhece que os homens são desiguais em muitos aspectos, aceita como igualdade suas características inteligíveis de seres humanos.

A igualdade material – econômica, social ou de oportunidades – preocupa-se com a justiça social e esta é bem diferente da igualdade formal ou jurídica. Nesse sentido é satisfatório o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais, assim como preconizou Aristóteles. A justiça transporta ao direito e quando se fala em direito à igualdade, quer dizer do direito que o cidadão tem de se privilegiar da igualdade perante os outros. Assim, fala-se da igualdade como uma das garantias individuais do cidadão.

Perante a lei, ou seja, no ordenamento constitucional brasileiro, a igualdade é formal. É uma forma de garantir e exigir do legislador um tratamento uniforme, visto que ele não teria condições de outorgar tratamento a todos os cidadãos, sem um menor critério de diferenciação. O preceito de igualdade é voltado tanto para o legislador quanto para o aplicador da lei. Ademais há de se considerar as pessoas como abstratamente iguais já que a norma é dirigida àquelas que são iguais sob aspectos tomados em consideração para diferenciá-las.

Em se tratando de discriminação, apesar da ideia pejorativa de negativismo, por vezes ela é legal. Nesse sentido, ela é legítima quando os homens são iguais pela sua natureza humana e desiguais pela sua individualidade e suas diferenças naturais, e ilegítimas, por isso devendo ser combatidas, quando criadas pelos desajustes ou injustiças sociais.

Do ponto de vista socioeconômico do sistema liberal, a falta de preocupação com a esfera social, fez com que houvesse uma grande acumulação de riquezas e capitais, sendo o Estado um fomentador de profundas desigualdades sociais. Assim, como alerta Pontes de Miranda, a desigualdade econômica é resultante de desigualdades artificiais ou de fato,

mantidas por leis e não por uma desigualdade de fato propriamente dita. No Brasil, verificam-se situações de extrema desigualdade, principalmente algumas direcionadas a certos grupos da população, que são tratados sem qualquer distinção.

Fazendo jus às Constituições brasileiras passadas e a presente, é notável o avanço dos legisladores no sentido de se preocuparem com a igualdade e a discriminação. As ações afirmativas que apesar de não se apresentarem de forma explícita, foram medidas tomadas com o intuito de eliminarem desigualdades historicamente acumuladas no passado, garantem o direito de igualdade e oportunidade para a presente e às futuras gerações.

Na primeira Constituição brasileira (1824), primava-se pela igualdade perante a lei, consagrando a tese de igualdade formal e absoluta. Segundo o critério econômico que regia a vida política da época, era notável a discriminação aos cidadãos desprovidos de recursos e propriedades. E para a classe social dominante, restavam os privilégios reais, tais como títulos, honras e ordens militares.

Na primeira das Republicanas (1891), o princípio da isonomia continuou com caráter formal, suprimindo apenas os privilégios formais. A Constituição seguinte (1934) manteve o princípio da isonomia, já com uma tentativa de igualdade social e econômica, através da limitação ao direito de propriedade. A Constituição de 1937 limitou-se a dizer "todos são iguais perante a lei", já na de 1946, o princípio da igualdade teve especial relevo: foi o primeiro dos direitos e garantias individuais. Nesta Constituição preconizava-se uma igualdade proporcional, por meio da redistribuição da propriedade a fim de possibilitar o acesso de todos aos bens em geral.

Em 1967, a igualdade foi dita como o primeiro dos direitos constitucionais, sendo assim a base das declarações dos direitos individuais. Além disso, ao trecho: "todos são iguais perante a lei", foram inseridos os dizeres: "sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religiosos e convicção política" fato que fora criticado por juristas da época, que em virtude da abrangência da premissa, preferiam os dizeres anteriores. Na Constituição de 1969 surgiu a punição pelo preconceito racial e na Constituição vigente observa-se a grande conquista acerca da igualdade.

Desde a Constituição de 1824, o princípio da igualdade busca a nivelação de todos face à lei, e somente na Constituição de 1988 é que tal princípio tem a relevância que merece: ser um dos pilares de sustentação do Direito. Nesta Carta, a igualdade é referida logo no preâmbulo e seu caráter de fundamentalidade é primordial. A igualdade, a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade, apresentam-se como direitos fundamentais do indivíduo, pretendendo assim acabar com qualquer favoritismo. O art. 5º "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza" por si só proíbe qualquer forma de discriminação, buscando a equalização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais.

Sendo assim, todos os homens são iguais pela sua natureza, sejam eles brancos, pretos, amarelos ou vermelhos. A própria Constituição combate qualquer forma de discriminação em razão da cor da pele. Visto isso, é ilegítimo, e deve ser combatido, discriminar pretos e vermelhos, ou seja, afrodescendentes e índios, para avantajá-los no acesso ao ensino superior, diante dos brancos. No que concerne ao ensino superior, a discriminação torna-se legítima na medida em que se apartar todos os indivíduos com interesse em se graduar, sejam eles de qual cor forem, agrupá-los como pretensos universitários e igualá-los pela individualidade natural de intelecto, segundo a capacidade de cada um.

Em se tratando de educação, na primeria Constituição Brasileira (1824), quase nada se falou a respeito. Somente como Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros a instrução primária foi citada como gratuita a todos os cidadãos, bem como os colégios e universidades onde se ensinavam os elementos das ciências, belas letras, e artes. A primeira das Republicanas, a Constituição de 1891, não teve um capítulo exclusivo dedicado à educação, mas preocupou-se com o tema, dando competência privativa ao Congresso Nacional para legislar. Deixou a cargo dos outros entes federados animarem o País no desenvolvimento das letras, artes e ciências, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932, que propunha a reconstrução educacional do Brasil gerou a inclusão de um artigo específico na

Constituição de 1934. Nesta, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do País. Havia grande preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades, restando a cargo da União a fixação do Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, bem como a coordenação e fiscalização da sua execução, em todo o território brasileiro.

A mudança histórica foi sem dúvida, na Constituição de 1934. Como pioneira na reserva de um capítulo inteiro dedicado à Educação e à Cultura, responsabilizou o poder público e a família pela educação dos filhos; colocou o ensino primário como gratuito e seguidor da língua pátria; ofereceu liberdade ao ensino religioso e a cátedra; promoveu a vitaliciedade e a inamovibilidade aos professores concursados; prometeu a elaboração do Plano Nacional da Educação; deu isenção de impostos às escolas privadas e exigiu que percentual dos impostos recolhidos pelos Estados e Municípios fosse direcionado para a educação e aos alunos carentes; obrigou toda empresa industrial ou agrícola localizada fora dos centros escolares proporcionarem o ensino primário gratuito.

A Constiuição de 1937 continuou dando competência à União o poder de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Colocou a família como principal responsável pela educação dos filhos e o Estado como colaborador subsidiário e fomentador do desenvolvimento pré-vocacional, das escolas de aprendizes, dos trabalhos manuais, físicos, cívicos e morais, contemplando ainda o ensino religioso e a preservação ao patrimônio histórico.

Bastante avançada para a época, a Carta de 1946 foi notadamente um avanço da democracia e das liberdades individuais do cidadão. Pouca coisa foi alterada no que diz respeito à educação. No capítulo dedicado à Educação e à Cultura, os artigos ficaram mais concisos, porém com o mesmo teor, dando maior abrangência ao ensino ministrado pela iniciativa particular, mais responsabilidade às empresas de grande porte para com os filhos de funcionários e aprendizes, além do incentivo às pesquisas nos estabelecimentos de ensino superior.

A próxima, então chamada de Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, teve como grande mudança o que se refere à obrigatoriedade do ensino médio gratuito, além do ensino primário como já

vinha sendo feito. A "educação como direito de todos e dever do Estado" aplicada no lar e na escola, assegurou a igualdade de oportunidade, com o dever de inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. Tal carta citou o amparo técnico financeiro por meio de bolsas de estudo e pela primeira vez falou-se em gratuidade do ensino superior. Outro avanço foi a criação de uma lei especial sobre a educação de excepcionais.

A Constiuição vigente coloca a Educação em paridade com outros direitos sociais, tais como a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência. Dá competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para proporcionar os meios de acesso necessários para a cultura, a educação e a ciência. De forma inovadora, traz a educação para a segurança no trânsito e a educação ambiental. Na seção que diz respeito exclusivamente à educação, merecem destaques aqueles artigos que a elevam ao caráter de direito de todos e dever do Estado e da família, além daqueles que vieram para garantir igualdade de condições no acesso e na permanência na escola.

Acolhe-se a educação como um dos direitos fundamentais especificados como básicos, ou seja, essenciais para que o homem exista em sociedade. Referem-se à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade e estão elencados no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, servindo como fundamento para os demais direitos consagrados em toda a Constituição. Apesar do termo educação não estar explícito no artigo, entende-se que todos os direitos e garantias vinculados a um dos cinco direitos básicos constantes do artigo 5º, *caput*, também são fundamentais. Assim, diretamente vinculado ao direito à vida, estão os direitos sociais constantes do artigo 6º, sejam eles: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Dentre as ações afirmativas objetivadas pelo poder público, o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) em seu artigo 19 foi o que mais chamou a atenção pelo incentivo à criação de políticas que facilitem as minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e

admissão a esse nível de ensino. Interessante observar que em nenhum momento, foi citada a cor da pele do candidato.

Conjugando esse com o artigo 208 da Constituição Federal vigente, que reza ser o dever do Estado efetivar e garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino observa-se duas importantes premissas: "igualdade de condições nos processos de seleção" e "segundo a capacidade de cada um". Isso deixa claro que a disputa é somente entre os discriminados que não tiveram acesso ao ensino superior devido à formação escolar deficiente, mais uma vez não se menciona a raça ou a cor da pele do candidato.

Em se tratando de intelecto, o Estado tem o dever de capacitar os indivíduos de todas as "cores" oferecendo um ensino fundamental e médio condizente com as escolas privadas, preparando-os para a disputa de vaga na universidade. No aspecto financeiro, é impossível ao Estado ajustar a vida de cada cidadão a ponto de custearem seus próprios estudos universitários. Assim, sugestiona-se que, àqueles hipossuficientes que apresentarem mérito intelectual para ingressar no nível superior, lhe seja oferecida uma ajuda de custo integral ou parcial, discriminando-o de forma legítima, sem questionar-lhe sua origem ou ascendência.

Sabe-se que os indivíduos de cor de pele branca, apesar de no País serem somente 4% a mais do que os da cor de pele preta, estão em vantagem quanto à escolaridade em razão do reflexo da vida social acumulada durante décadas. O propósito é capacitar o maior número possível de alunos do ensino público, sejam eles brancos, pretos, amarelos ou vermelhos, para que alcancem um nível de escolaridade tal, que seja possível a competitividade com os alunos do ensino privado. Além de que, se acredita que isso lhes traga o orgulho da conquista pelos próprios méritos e não por causa de um programa governamental.

Apóia-se a política universalista, de perspectiva socioeconômica mais ampla e que não leva a debate qualquer tipo de distinção racial, de gênero, etc. Defende-se a necessidade de maior investimento na área do ensino básico e médio, ao lado da expansão do número de vagas nas universidades, para que se obtenha uma maior igualdade de oportunidades e descarta-se a política diferencialista, centrada na política de cotas estabelecidas segundo critérios de raça.

Pretende-se focar a garantia constitucional do princípio da igualdade em educação e no acesso ao ensino superior e não trazer à baila o interesse da sociedade capitalista – que busca mão de obra qualificada para operar as máquinas e as indústrias tecnologicamente avançadas - e a intenção governamental de aumentar significativamente o número de vagas na educação superior - contribuindo para o cumprimento de uma das metas do PNE até 2011.

Assim, o propósito é que a sociedade, o Estado, as universidades e os candidatos juntem suas forças. Que a sociedade busque cabeças pensantes e não diplomadas. Que o Estado coloque em prática cada vez mais ações afirmativas em beneficio dos estudantes de baixa renda. Que as universidades públicas cumpram seu papel de gratuitas para os que realmente precisam e as universidades particulares abram suas portas também para os menos favorecidos financeiramente. E finalmente, que os candidatos discriminados em razão do ensino deficiente e da classe social, se esforcem e sejam merecedores do que a sociedade, o Estado e as universidades lhes oferecem.

Que se permeie a igualdade, sobrepuja a discriminação em virtude da cor, se eleve a qualidade do ensino e se obtenham homens multicoloridos, pensantes e otimistas, delineantes de seus próprios caminhos, segundo suas perspectivas e merecimentos, orgulhosos de suas raças, diplomas e conquistas.

BIBLIOGRAFIA

a) LIVROS

ABREU. Sérgio. *Os descaminhos da tolerância:* o afro-brasileiro e o princípio da igualdade e da isonomia no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ARENDT, HANNAH. *Entre o passado e o futuro*. A Crise da Educação. Filosofia. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, Cesar. *Como Surgiram as Constituições Brasileiras*. Projeto Educação Popular para a Constituinte. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), 1986.

ATCHABAHIAN, Serge. *Princípio da igualdade e ações afirmativas*. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: RCS, 2006.

BARBALHO, João. *Comentários constituição federal brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Briguiet & Cia, 1902.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à constituição federal brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo: Saraiva & Cia, 1934, v. V.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

BARSA, *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1981, v. 1 e 2.

BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 50.

BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Trad. de Pedro Aragón Rincón. Barcelona - Buenos Aires - México: Ediciones Paidós, 1993.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política* 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1983.

BONAVIDES. Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRANDÃO, Adelino. *Direito racial brasileiro:* Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Juarez de Oliveira, 2003.

BRASIL, *Constituição da República Federativa*. São Paulo: Saraiva, 37 ed., 2005.

BRITO, Edvaldo. *Reflexos jurídicos da atuação do estado no domínio econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982.

CALMOMN, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpio, 1961, v. V.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

_____*, Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, José Jorge de; SEGATO, Rita Laura. *Uma proposta de cotas e Ouvidoria para a Universidade de Brasília.* Brasília: 2002. Manuscrito.

CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989

COOMBS, Philip H. *A crise mundial da educação*: Uma analise de sistemas. São Paulo: Perspectiva. Debates. 2. ed., 1986.

CUNHA, Euclides da. À *margem da história*. 1866-1909. Introd. nota ed. cotejo e estabelec. do texto Ronaldo Morel Pinto. São Paulo: Cultrix, Brasília: INL, 1975..

DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DI DIO. Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté: Universitária, 1982.

DUARTE, José. *A constituição brasileira de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1947, v. I.

DUARTE JR. João-Francisco. *Fundamentos estéticos da educação*. São Paulo: Cortes - Autores Associados; Uberlândia, MG: Universidade de Uberlândia, 1981.

DUNN, L. C. Raça e Biologia, Raça e Ciência II, *Coleção Debates n. 56*, São Paulo: Perspectiva, 1960.

ESPÍNOLA, Eduardo. *Constituição dos estados unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, v. 1.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O princípio Constitucional da igualdade perante a lei e o Poder Legislativo*.

FARIA, Anacleto de Oliveira. *Do princípio da igualdade jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais-EDUSP, 1973.

FREYRE, Gilberto. *Ordem e progresso*, Rio de Janeiro: José Olimpio, Cap. I.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GAARDER, Jostein; HELLERN, Victor e NOTAKER, Henry. *O livro das religiões*. Trad. Isa Mara Lando; rev. téc. apênd. Antônio Flavio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras. 2005.

GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977, p.53-55.

GONZÁLES, Serrano. *El principio de igualdad ante la ley en la jurisprudência del tribunal constitucional*. De la jurisprudência del Tribunal Constitucional, Seminario de Professores de la Faculdad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza: 1985.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUIMARÃES, Antônio Sergio Alfredo. Ações afirmativas para a população negra nas universidades brasileiras. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Org.). *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003..

HESSE. Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.

_____*, Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. francesa da 2.ed. Alemã por Ch. Einsenmann, Paris: Dalloz, 1962.

LABASTIDA, Horacio. *Las constituciones españolas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de cultura económica México, 1994.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo*. Educação Ambiental:* repensando o espaço da cidadania. Educação Ambiental e movimentos sociais na construção da cidadania ecológica e planetária. São Paulo: Cortez, 2002.

MADRUGA. Sidney. *Discriminação positiva:* ações afirmativas na realidade brasileira. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed, 12 tiragem, São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993, v. 4.

MIRANDA, F. C. Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda nº1 de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970-1972, t. IV.

_____, *Comentários à constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pogetti, v. III, 1938.

MONROE, Paul. *História da Educação*. Nova trad. e notas Idel Becker. Coleção Atualidades pedagógicas, v. 34. 13. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1979.

MORIN, Edgar. *O método - 3.* O conhecimento do conhecimento. Trad. Juremir Machado da Silva. 1ª reimpressão. Porto Alegre: Sulina, 1999.

_____, *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; rev. Téc. Edgard de Assis Carvalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, Brasília. DF: UNESCO. 2001.

MOTTA FILHO, Cândido. *O conteúdo político das constituições*. Rio de Janeiro: [s.n], 1950.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito público brasileiro e analyse da constituição do império*. Rio de Janeiro: De J. Villeneuve & Cia, 1875

PIOVESAN, Flavia; SOUZA, Douglas Martins de. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial.* São Paulo: Lumen Juris, 2008.

RANIERI. Nina Beatriz. *Educação superior, direito e estado na lei de diretrizes e bases.* São Paulo: EDUSP, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade.* Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel e FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. *Projet pour l'éducation de monsier de Sainte-Marie*. Trad. Dorothée de Buchard rev. Walter Carlos Costa. Vinhetas-França: Paraula, 1712-1768

RUIZ MIGUEL, Alfonso. La Igualdad en la jurisprudência do tribunal constitucional. SAN MIGUEL, Luis Garcia (Cood.). *El Principio da Igualdad*. Madrid: Universidade de Alcala de Henares, 2000.

SANTOS, Christiano Jorge. *Crimes de preconceito e de discriminação*. Rio de Janeiro: Max Limonad. 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed., ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. I, II, III e IV.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 2.ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

_____*, Curso de Direito Constitucional Positivo*, 27. ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. *Princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA JR., Hédio. *Direito de igualdade racial:* aspectos constitucionais civis e penais: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil*. Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: FGV, 1989..

VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: UNESP – FAPESP, 2000.

b) ARTIGOS EM REVISTAS ESPECIALIZADAS

ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, jul./set. 1999.

BASTOS. Celso Ribeiro. Existe efetivamente uma constituição econômica? *Revista de Direito Constitucional e Internacional, n.39*. São Paulo: 1998, p.53.

BOAVENTURA. Edivaldo M. União, Estados, Municípios e os sistemas de educação. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília: Abr./Jun. 1994, ano 31, n. 122.

COMPARATO. Fábio Konder. Igualdade, desigualdades. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, São Paulo: Malheiros, 1993.

CHAUI. Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Poços de Caldas-MG, em 5 out. 2003.

Revista Brasileira de Educação. Set./Out./Nov./Dez. n. 24. Rio de Janeiro: ANPED, 2003.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O princípio constitucional da igualdade perante a lei e o poder legislativo*. RT 235/3, São Paulo: Revista dos Tribunais, maio/1955.

FERRAZ. Esther de Figueiredo. A importância do direito educacional. *Revista do Conselho de Educação do Ceará*, Fortaleza, 1983. n. 8.

GARCIA, Maria. Implicações do princípio constitucional da igualdade. *Revista de direito constitucional e internacional nº31*, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun.2000.

_____*, Revista de Direito Constitucional e Internacional – 39*, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./maio. 2002.

_____, A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política.* Ano 6, n. 23. São Paulo: IBDC, abr-jun/1998.

GRIN, Mônica. Esse ainda objeto de desejo: políticas de ação afirmativa e ajustes normativos – o seminário de Brasília. *Revista Novos Estudos*, Brasília, mar./2001, n. 59.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Criação das secretarias municipais. *Revista de Direito Público*, São Paulo: n.15, jan./mar. 1971.

PEREZ LUÑO, A. E. El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales*. Anuario de Derechos Humanos*, t. I, 1981.

PIOVESAN, Flávia. Implementação do direito à igualdade racial. *Revista dos Direitos Difusos*, São Paulo: Revista de Direitos Difusos. Out./2001, v.9.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: Conteúdo, Alcance e Direções. *Revista de Direito Administrativo*, n. 211, Rio de Janeiro: jan./mar. 1998.

c) DECISÕES JUDICIAIS E PARECERES JURÍDICOS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 319-4/DF*. Diário da Justiça, Brasília.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3314/DF*. Diário da Justiça, Brasília.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3330/DF*. Diário da Justiça, Brasília.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3379/DF*. Diário da Justiça, Brasília.

_____. Ministério da Justiça, 1996, *GTI População negra*. Divulgação.

_____. Lei 10.260/2001 – Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malam, Paulo Renato Souza, Martus Tavares e Roberto Brant.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação por meio da Lei nº 9.394 de Dez./1996 - Fernando H. Cardoso e Paulo Renato Souza

_____. Lei nº 11.096/2005 (conversão da Medida Provisória nº 213/2004) – Luiz Inácio Lula da Silva, Antônio Palocci Filho e Tarso Genro.

_____. Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) Ministério da Educação - Fernando H. Cardoso e Paulo Renato Souza.

d) ARTIGOS EM REVISTAS E/OU MATERIAS DE JORNAL

GOLDEMBERG, José. As cotas nas universidades públicas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 ago. 2004. Opinião.

NEGROS tem 20% das vagas na UNB. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2004.

PARAGUASSÚ, Lisandra. Notas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. A-01, 07 jun. 2007.

REINACH, Fernando. A insustentabilidade cientifica das cotas raciais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. A-28, 07 jun. 2007.

UNB veta 4,8% dos que concorreram às vagas do programa de cota racial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 mai. 2004. Cotidiano.

e) LEGISLAÇÃO, ARTIGOS E DOCUMENTOS OBTIDOS EM MEIO ELETRONICO

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Fies. Disponível em: *<www3.caixa.gov.br/fies>.*

_____. Constituições. Disponível em: *<www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>.*

_____. Ministério da Educação. Leis. Disponível em: *<www.portal.mec.gov.br>.*

_____. Ministério da Educação. Fies. Disponível em: *<portal.mec.gov.br/sesu>*

_____. Ministério da Educação. Prouni. Disponível em: *<portal.mec.gov.br/prouni>.*

_____. Ministério da Educação. Censo. Disponível em: *<www.sinaes.inep.gov.br>*.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE. Indicadores Sociais. Disponível em: *<www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>.*

_____. Presidência da República. Notícias. Disponível em: *<www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>.*

_____. Presidência da Republica. Legislação. Disponível em: *<www.presidencia.gov.br>.*

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: *<http://www.stf.jus.br/portal>.*

UNICAMP. Disponível em: *<www.unicamp.br/unicamp>.*

ANEXO

1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3314-DF

A Inconstitucionalidade apresentada se dá por vários motivos, dentre eles a questionável urgência constitucional, objeto do projeto; a incompetência legislativa da União Federal, visto que tal prerrogativa não incide em normas gerais; e a concessão ampla de benefício fiscal, de modo a alcançar tanto instituições com e sem fins lucrativos. E ainda, segundo a Medida Provisória nº213, o estudante beneficiário ficará sujeito a observância de requisitos de desempenho acadêmico estabelecidos pelo MEC, sob pena de interrupção da bolsa, porém o poder de fixar critérios de avaliação é imanente à esfera de autonomia das universidades.

2 - Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3330-DF

Ainda com referência à Medida Provisória 213 de 2004, nova Ação Direta de Inconstitucionalidade foi adentrada no Supremo Tribunal Federal em 21 de Outubro de 2004. Além dos mesmos pedidos redigidos na ADI anteriormente estudada, tais como: urgência constitucional, incompetência legislativa da União Federal, concessão ampla de benefício fiscal a instituições com e sem fins lucrativos e os requisitos de desempenho acadêmico estabelecidos pelo MEC, sob pena de interrupção da bolsa, não observando a autonomia das universidades; dá outros indícios de inconstitucionalidade da Medida Provisória.

Como autora da ação, faz frente à Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEM), na pessoa jurídica de Confederação Sindical, alegando que o programa estabelece discriminação entre os cidadãos brasileiros, na medida em que a todos os alunos de cursos superiores devem ser assegurados os mesmos direitos, independente de sua condição socioeconômica, racial, gênero ou credo e independente de terem cursado ensino médio em escola pública ou privada; até porque o próprio programa

oferece a bolsa parcial. Menciona ainda, as penalidades que o programa estabelece para aqueles que descumprirem as suas normas.

3 - Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3379-DF

Tendo como referência a mesma Medida Provisória que estabelece o PROUNI, a ADI, ora estudada, teve sua ação protocolada em 17 de dezembro de 2004 e como autora a entidade de classe de âmbito nacional denominada Federação Nacional dos Auditores-fiscais da Previdência Social (FENAFISP).

O teor da ação se dá em torno da atividade de fiscalização conferida ao Ministério da Educação, que não dispõe de servidores aptos para a atividade e cujo exercício cabe exclusivamente aos servidores das carreiras vinculadas à administração tributária da União, além da Medida Provisória instituir isenção a contribuições sociais impondo inobservância de lei específica.

De igual modo, demonstra a pretensão da Medida Provisória em instituir isenções tributárias que favorecem instituições de ensino que possuam plena capacidade contributiva, resultando na diminuição da arrecadação para o sistema, comprometendo o bom desempenho da Previdência Social Pública.

APÊNDICES

I - LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.[1]

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
Da Educação

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

TÍTULO II
Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX - garantia de padrão de qualidade;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

TÍTULO III
Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

---

[1] BRASIL. Adin 3324-7, de 2005 e Decreto nº 3.860, de 2001. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2008.

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 11.114, de 2005)

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

TÍTULO IV
Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: (Regulamento)

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2° Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinqüenta por cento do percentual permitido em lei.(Inciso incluído pela Lei nº 10.287, de 20.9.2001)

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: (Regulamento)

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: (Regulamento)

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

TÍTULO V
Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino

CAPÍTULO I
Da Composição dos Níveis Escolares

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

CAPÍTULO II
DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Seção I
Das Disposições Gerais

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

§ 1º A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais.

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;

b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

III - nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

VI - o controle de freqüência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

VII - cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 1º Os currículos a que se refere o *caput* devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

§ 2º O ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação básica, sendo sua prática facultativa ao aluno: (Redação dada pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

I – que cumpra jornada de trabalho igual ou superior a seis horas; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

II – maior de trinta anos de idade; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

III – que estiver prestando serviço militar inicial ou que, em situação similar, estiver obrigado à prática da educação física; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

IV – amparado pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969; (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

V – (VETADO) (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

VI – que tenha prole. (Incluído pela Lei nº 10.793, de 1º.12.2003)

§ 4º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia.

§ 5º Na parte diversificada do currículo será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição.

§ 6º A música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do componente curricular de que trata o § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.769, de 2008)

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:

I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;

II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;

III - orientação para o trabalho;

IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Seção II
Da Educação Infantil

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Seção III
Do Ensino Fundamental

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. (Incluído pela Lei nº 11.525, de 2007).

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso."

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Seção IV
Do Ensino Médio

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;

II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

IV – serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. (Incluído pela Lei nº 11.684, de 2008)

§ 1º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;

II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;

III- (Revogado pela Lei nº 11.684, de 2008)

§ 2º (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 3º Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

Seção IV-A

Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-A. Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - articulada com o ensino médio; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - subseqüente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio.(Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. A educação profissional técnica de nível médio deverá observar: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - os objetivos e definições contidos nas diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

III - as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II - concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e podendo ocorrer: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 36-D. Os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Parágrafo único. Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subseqüente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Seção V
Da Educação de Jovens e Adultos

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

CAPÍTULO III
Da Educação Profissional e Tecnológica

(Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às

dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II – de educação profissional técnica de nível médio; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (Regulamento)

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.(Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)
Parágrafo Único. (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

CAPÍTULO IV
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: (Regulamento)

I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Parágrafo único. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do **caput** deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação, bem como do cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do respectivo edital. (Incluído pela Lei nº 11.331, de 2006)

Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. (Regulamento)

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. (Regulamento)

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento. (Regulamento)

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

§ 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.

§ 2º Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.

§ 3º É obrigatória a freqüência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

§ 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.

Parágrafo único. As transferências *ex officio* dar-se-ão na forma da lei. (Regulamento)

Art. 50. As instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio.

Art. 51. As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: (Regulamento)

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber. (Regulamento)

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; (Regulamento)

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;
III - elaboração da programação dos cursos;
IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
V - contratação e dispensa de professores;
VI - planos de carreira docente.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. (Regulamento)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.(Regulamento)

CAPÍTULO V
DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular.

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Parágrafo único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.

TÍTULO VI
Dos Profissionais da Educação

Art. 61. A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos: (Regulamento)

I - a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;

II - aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (Regulamento)

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão: (Regulamento)

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Art. 65. A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas.

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.(Renumerado pela Lei nº 11.301, de 2006)

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)

TÍTULO VII
Dos Recursos financeiros

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subseqüente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

TÍTULO VIII
Das Disposições Gerais

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias.

Art. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º Os programas a que se refere este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I - fortalecer as práticas sócio-culturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II - manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III - desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

IV - elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

Art. 79-A. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como 'Dia Nacional da Consciência Negra'.(Incluído pela Lei nº 10.639, de 9.1.2003)

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (Regulamento)

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (Regulamento)

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

Art. 82. Os sistemas de ensino estabelecerão as normas para realização dos estágios dos alunos regularmente matriculados no ensino médio ou superior em sua jurisdição.

Parágrafo único. O estágio realizado nas condições deste artigo não estabelecem vínculo empregatício, podendo o estagiário receber bolsa de estágio, estar segurado contra acidentes e ter a cobertura previdenciária prevista na legislação específica.

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

Art. 84. Os discentes da educação superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa pelas respectivas instituições, exercendo funções de monitoria, de acordo com seu rendimento e seu plano de estudos.

Art. 85. Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 86. As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica.

TÍTULO IX
Das Disposições Transitórias

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesseis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

§ 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: (Redação dada pela Lei nº 11.330, de 2006)

I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

a) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

b) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

c) (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

§ 6º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos seus Municípios, ficam condicionadas ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e dispositivos legais pertinentes pelos governos beneficiados.

Art. 88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação. (Regulamento)

§ 1º As instituições educacionais adaptarão seus estatutos e regimentos aos dispositivos desta Lei e às normas dos respectivos sistemas de ensino, nos prazos por estes estabelecidos.

§ 2º O prazo para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52 é de oito anos.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

Art. 90. As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

Art. 91. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 92. Revogam-se as disposições das Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis nºs 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

Brasília, 20 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 23.12.1996

II - LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001.[2]

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

§ 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.

§ 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

Art. 5º Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Art. 6º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 10.01.2001

I – INTRODUÇÃO

1. HISTÓRICO

A instalação da República no Brasil e o surgimento das primeiras idéias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional aconteceram simultaneamente. À medida que o quadro social, político e econômico do início deste século se desenhava, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do País. Havia grande preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades. Nas duas primeiras décadas, as várias reformas educacionais, ajudaram no amadurecimento da percepção coletiva da educação como um problema nacional.

Em 1932, um grupo de educadores, 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação". Propunham a reconstrução educacional, "de grande alcance e de vastas proporções... um plano com sentido unitário e de bases científicas...". O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934. O art. 150 declarava ser competência da União "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de

[2] BRASIL. PNE. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 set. 2008. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias.

todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País". Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais".

Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a idéia de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A idéia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada.

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos.

A idéia de uma lei ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

Com a Constituição Federal de 1988, cinqüenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a idéia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade.

Por outro lado, a Lei nº 9.394, de 1996 , que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificação, destaca o Autor a importância desse documento-referência que "contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária".

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do

documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Os projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Na primeira, é Relator, o Deputado Nelson Marchezan.

2. OBJETIVOS E PRIORIDADES

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

. a elevação global do nível de escolaridade da população;

. a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;

. a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e

. democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou eqüivalentes.

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.

1. *Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.* Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.

2. *Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram*. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres.

3. *Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino* – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. Está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil, quer no ensino fundamental, e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior, como também para os jovens e adultos que não cursaram os níveis de ensino nas idades próprias. Para as demais séries e para os outros níveis, são definidas metas de ampliação dos percentuais de atendimento da respectiva faixa etária. A ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho. Faz parte dessa prioridade a garantia de oportunidades de educação profissional complementar à educação básica, que conduza ao permanente desenvolvimento de

aptidões para a vida produtiva, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia.

4. *Valorização dos profissionais da educação*. Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.

5. *Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino*, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.

Este Plano Nacional de Educação define por conseguinte:

. as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação;

. as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e

. as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos.

Tratando-se de metas gerais para o conjunto da Nação, será preciso, como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, à cada circunstância, elaboração de planos estaduais e municipais.

II – NÍVEIS DE ENSINO

A – EDUCAÇÃO BÁSICA

1. EDUCAÇÃO INFANTIL

1.1 Diagnóstico

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

À medida que essa ciência da criança se democratiza, a educação infantil ganha prestígio e interessados em investir nela.

Não são apenas argumentos econômicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção às crianças pequenas. Na base dessa questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento. A educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. Além do direito da criança, a Constituição Federal estabelece o direito dos trabalhadores, pais e responsáveis, à educação de seus filhos e dependentes de zero a seis anos. Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras,

monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece. Considerando que esses fatores continuam presentes, e até mais agudos nesses anos recentes, é de se supor que a educação infantil continuará conquistando espaço no cenário educacional brasileiro como uma necessidade social. Isso, em parte, determinará a prioridade que as crianças das famílias de baixa renda terão na política de expansão da educação infantil. No entanto, é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso.

No Brasil, a educação das crianças menores de 7 anos tem uma história de cento e cinqüenta anos. Seu crescimento, no entanto, deu-se principalmente a partir dos anos 70 deste século e foi mais acelerado até 1993. Em 1998, estava presente em 5.320 Municípios, que correspondem a 96,6% do total. A mobilização de organizações da sociedade civil, decisões políticas e programas governamentais têm sido meios eficazes de expansão das matrículas e de aumento da consciência social sobre o direito, a importância e a necessidade da educação infantil.

É preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, porque foram grupos tratados diferentemente, quer nos objetivos, quer por instituições que atuaram nesse campo, sejam públicas ou privadas. A primeira faixa esteve predominantemente sob a égide da assistência social e tinha uma característica mais assistencial, como cuidados físicos, saúde, alimentação. Atendia principalmente as crianças cujas mães trabalhavam fora de casa. Grande parte era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, que recebiam apoio financeiro e, em alguns casos, orientação pedagógica de algum órgão público, como a antiga LBA. As estatísticas informavam sobre os atendimentos conveniados, não havendo um levantamento completo de quantas crianças estavam freqüentando algum tipo de instituição nessa faixa etária. Estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de 1.400.000 crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos. A Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando um atendimento de 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. São dados incompletos, mesmo porque só agora as creches começam a registrar-se nos órgãos de cadastro educacional. Qualquer número, no entanto, será uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de 12 milhões de crianças.

A maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, não dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados. Mas deve-se registrar, também, que existem creches de boa qualidade, com profissionais com formação e experiência no cuidado e educação de crianças, que desenvolvem proposta pedagógica de alta qualidade educacional. Bons materiais pedagógicos e uma respeitável literatura sobre organização e funcionamento das instituições para esse segmento etário vêm sendo produzidos nos últimos anos no país.

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de zero a três anos, ficando a faixa de 4 a 6 para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descurado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais. De uma população de aproximadamente 9,2 milhões de crianças, 4,3 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1997, equivalendo a 46,7%. Já em 1998, ele caiu para 4,1 milhões e 44%. O atendimento maior se dá nas idades mais próximas da escolarização obrigatória, de sorte que a maioria das crianças de 6 anos já está na pré-escola.

A partir de 1993, as matrículas quase estacionaram no patamar de 4,2 milhões, certamente não por ter alcançado a satisfação da demanda, uma vez que o déficit de atendimento é bastante grande. Considerando o aumento do número de famílias abaixo do nível de pobreza no Brasil, que vem se verificando nos últimos anos, conclui-se que há uma demanda reprimida ou um não-atendimento das necessidades de seus filhos pequenos. O Poder Público será cada vez mais instado a atuar nessa área, o que, aliás, é dever constitucional, determinado pelo art. 208, IV da Constituição Federal.

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, uma pequena redução na área particular e um grande aumento na esfera municipal. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil e, em 1997, somente 600 mil, baixando sua participação no total de matrículas de 25,9% para 9,6% e as da iniciativa privada, de 34 para 24%. Em 1998, a retração foi maior ainda: para 396 mil matrículas. Já os Municípios passaram, naquele período, de 1,3 milhão de matrículas para 2,7 milhões, aumentado sua parcela, no conjunto, de 39,2% para 66,3%. Esse fenômeno decorre da expressão e pressão da demanda sobre a esfera de governo (municipal) que está mais próximo às famílias e corresponde à prioridade constitucional de atuação dos Municípios nesse nível, simultaneamente ao ensino fundamental.

A distribuição das matrículas, quanto ao gênero, está equilibrada: feminino, 49,5% e masculino, 50,5%. Esse equilíbrio é uniforme em todas as regiões do País. Diferentemente de outros países e até de preocupações internacionais, em nosso País essa questão não requer correções.

Existiam, em 1998, 78.106 pré-escolas, das quais o Nordeste detém quase metade (47,5%) e o Sudeste, ¼ delas. Em relação a 1987, observa-se o mesmo fenômeno que ocorreu com as matrículas: os Estados se retraíram, e mais acentuadamente a partir de 1994, pois em 1993 detinham 31% dos estabelecimentos e, atualmente, somente 8,8%. Os Municípios passaram de 47,4% para 65,7% e a iniciativa privada, de 22,7% para 25,4%. Em relação ao número de alunos por estabelecimento, é interessante observar que quase metade (45%) atende até 25 alunos, o que caracteriza pequenas unidades pré-escolares de uma sala. Com 51 e mais alunos temos apenas 29,4% dos estabelecimentos.

Das 219 mil funções docentes, 129 mil são municipais; 17 mil, estaduais e 72,8 mil, particulares. Em torno de 13% dos professores possuem apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; 66% são formados em nível médio e 20% já têm o curso superior. De 1987 para 1998 houve aumento do número dos diplomados em nível universitário trabalhando na educação infantil (de 20 para 44 mil), elevando o percentual nessa categoria em relação ao total de professores, o que revela uma progressiva melhoria da qualificação docente. Os com ensino médio completo eram 95 mil em 1987 e em 1998 já chegavam a 146 mil. Esses dados são alvissareiros, considerando-se que nos primeiros anos de vida, dada a maleabilidade da criança às interferências do meio social, especialmente da qualidade das experiências educativas, é fundamental que os profissionais sejam altamente qualificados. Nível de formação acadêmica, no entanto, não significa necessariamente habilidade para educar crianças pequenas. Daí porque os cursos de formação de magistério para a educação infantil devem ter uma atenção especial à formação humana, à questão de valores e às habilidades específicas para tratar com seres tão abertos ao mundo e tão ávidos de explorar e conhecer, como são as crianças.

Outra questão importante a analisar é o número de crianças por professor pois, nessa faixa etária, as crianças precisam de atenção bastante individualizada em muitas circunstâncias e requerem mais cuidados dos adultos do que nos níveis subseqüentes da escolarização. No setor público, a relação é de 21,0 por 1 na esfera municipal e de 23,4, na estadual, o que é um bom número para a faixa de 4 a 6 anos. O setor privado baixa a média nacional para 18,7, pois está com 14 crianças por professor. Esses valores são semelhantes em todas as regiões.

Em relação à infra-estrutura dos estabelecimentos, relativamente a 1998, há que se apontar que 4.153 pré-escolas, que atendem a 69.714 crianças, não têm abastecimento de água, 84% das quais se situam no Nordeste. Essa carência ocorre para menos de 0,5% das

crianças atendidas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Além disso, 70% dos estabelecimentos não têm parque infantil, estando privadas da rica atividade nesses ambientes nada menos que 54% das crianças. É possível que muitos dos estabelecimentos sejam anexos a escolas urbanas de ensino fundamental, onde o espaço externo é restrito e tem que ser dividido com muitos outros alunos. Dada a importância do brinquedo livre, criativo e grupal nessa faixa etária, esse problema deve merecer atenção especial na década da educação, sob pena de termos uma educação infantil descaracterizada, pela predominância da atividade cognoscitiva em sala de aula.

Há que se registrar, também, a inexistência de energia elétrica em 20% dos estabelecimentos, ficando 167 mil crianças matriculadas sem possibilidade de acesso aos meios mais modernos da informática como instrumentos lúdicos de aprendizagem. Serão essas, certamente, pré-escolas da zona rural. Mais grave é que 58% das crianças freqüentam estabelecimento sem sanitário adequado, sendo 127 mil em estabelecimento sem esgoto sanitário, mais da metade das quais, no Nordeste.

Finalmente, um diagnóstico das necessidades da educação infantil precisa assinalar as condições de vida e desenvolvimento das crianças brasileiras. A pobreza, que afeta a maioria delas, que retira de suas famílias as possibilidades mais primárias de alimentá-las e assisti-las, tem que ser enfrentada com políticas abrangentes que envolvam a saúde, a nutrição, a educação, a moradia, o trabalho e o emprego, a renda e os espaços sociais de convivência, cultura e lazer. Pois todos esses são elementos constitutivos da vida e do desenvolvimento da criança. O efeito sinergético de ações na área da saúde, nutrição e educação está demonstrado por avaliações de políticas e programas. Daí porque a intervenção na infância, através de programas de desenvolvimento infantil, que englobem ações integradas de educação, saúde, nutrição e apoio familiar são vistos como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social.

A Sinopse Estatística da Educação Básica/1999 registra um decréscimo de cerca de 200 mil matrículas na pré-escola, em 1998, persistindo, embora em número menor (159 mil), em 1999. Tem-se atribuído essa redução à implantação do FUNDEF, que contemplou separadamente o ensino fundamental das etapas anterior e posterior da educação básica. Recursos antes aplicados na educação infantil foram carreados, por Municípios e Estados, ao ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de educação infantil. Na década da educação, terá que ser encontrada uma solução para as diversas demandas, sem prejuízo da prioridade constitucional do ensino fundamental.

1.2 Diretrizes

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinqüenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento. A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa.

Essa educação se dá na família, na comunidade e nas instituições. As instituições de educação infantil vêm se tornando cada vez mais necessárias, como complementares à ação da família, o que já foi afirmado pelo mais importante documento internacional de educação deste século, a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990).

Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos. Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

As diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, consoante determina o art. 9º, IV da LDB, complementadas pelas normas dos sistemas de ensino dos Estados e Municípios, estabelecem os marcos para a elaboração das propostas pedagógicas para as crianças de 0 a 6 anos.

No horizonte dos dez anos deste Plano Nacional de Educação, a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos freqüentando uma instituição educacional. Para tanto, requerem-se, ademais de orientações pedagógicas e medidas administrativas conducentes à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças, medidas econômicas relativas aos recursos financeiros necessários e medidas administrativas para articulação dos setores da política social envolvidos no atendimento dos direitos e das necessidades das crianças, como a Educação, a Assistência Social, a Justiça, o Trabalho, a Cultura, a Saúde e as Comunicações Sociais, além das organizações da sociedade civil.

Na distribuição de competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo - Municípios, Estado e União - e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI da Constituição Federal.

As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas sobretudo como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas.

As metas estão relacionadas à demanda manifesta, e não à demanda potencial, definida pelo número de crianças na faixa etária, pois a educação infantil não é obrigatória, mas um direito da criança. Os fatores históricos que determinam a demanda continuam vigentes em nossa sociedade, tornando-se cada vez mais óbvios, acrescentando-se a eles a própria oferta como motivadora da procura. Afinal a existência da possibilidade de acesso e o conhecimento dos benefícios da freqüência a um centro de educação infantil de qualidade induzem um número cada vez maior de famílias a demandar uma vaga para seus filhos. Importante, nesse processo, é o cuidado na qualidade do atendimento, pois só esta o justifica e produz resultados positivos.

A formação dos profissionais da educação infantil merecerá uma atenção especial, dada a relevância de sua atuação como mediadores no processo de desenvolvimento e aprendizagem. A qualificação específica para atuar na faixa de zero a seis anos inclui o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que esta se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimentos e habilidades na educação das crianças. Além da

formação acadêmica prévia, requer-se a formação permanente, inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/ educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário 0 a 6 anos (ou 0 a 5, na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem "adaptação" entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental.

As medidas propostas por este plano decenal para implementar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para a educação infantil se enquadram na perspectiva da melhoria da qualidade. No entanto, é preciso sublinhar que é uma diretriz nacional o respeito às diversidades regionais, aos valores e às expressões culturais das diferentes localidades, que formam a base sócio-histórica sobre a qual as crianças iniciam a construção de suas personalidades.

A educação infantil é um direito de toda criança e uma obrigação do Estado (art. 208, IV da Constituição Federal). A criança não está obrigada a freqüentar uma instituição de educação infantil, mas sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o dever de atendê-la. Em vista daquele direito e dos efeitos positivos da educação infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, já constatado por muitas pesquisas, o atendimento de qualquer criança num estabelecimento de educação infantil é uma das mais sábias estratégias de desenvolvimento humano, de formação da inteligência e da personalidade, com reflexos positivos sobre todo o processo de aprendizagem posterior. Por isso, no mundo inteiro, esse segmento da educação vem crescendo significativamente e vem sendo recomendado por organismos e conferências internacionais.

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres. O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. A expansão que se verifica no atendimento das crianças de 6 e 5 anos de idade, conduzirá invariavelmente à universalização, transcendendo a questão da renda familiar.

A norma constitucional de integração das crianças especiais no sistema regular será, na educação infantil, implementada através de programas específicos de orientação aos pais, qualificação dos professores, adaptação dos estabelecimentos quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. Quando a avaliação recomendar atendimento especializado em estabelecimentos específicos, diretrizes para essa modalidade constarão do capítulo sobre educação especial.

1.3 Objetivos e Metas[1]

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até

o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;

b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;

c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;

d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo;

e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

f) adequação às características das crianças especiais.**

3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos no item anterior.

4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infra-estrutura estabelecidos.

5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:

a) que, em cinco anos, todos os dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível médio (modalidade Normal) e, em dez anos, formação de nível superior;

b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior.**

6. A partir da vigência deste plano, somente admitir novos profissionais na educação infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior.

7. No prazo máximo de três anos a contar do início deste plano, colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de Município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar.**

8. Assegurar que, em dois anos, todos os Municípios tenham definido sua política para a educação infantil, com base nas diretrizes nacionais, nas normas complementares estaduais e nas sugestões dos referenciais curriculares nacionais.

9. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação neles envolvidos, seus projetos pedagógicos.**

10. Estabelecer em todos os Municípios, no prazo de três anos, sempre que possível em articulação com as instituições de ensino superior que tenham experiência na área, um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais.

11. Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade.**

12. Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.**

13. Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infra-estrutura definidos na meta nº 2. **

14. Incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos.*

15. Extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil.

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

17. Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.**

18. Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.

19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.**

20. Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º, XXV, da Constituição Federal. ** Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo. *

21. Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil.**

22. (VETADO)

23. Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.**

24. Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.**

25. Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal.**

26. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação infantil.

2. ENSINO FUNDAMENTAL

2.1. Diagnóstico

De acordo com a Constituição Brasileira, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito. O art. 208 preconiza a garantia de sua oferta, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. É básico na formação do cidadão, pois de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 32, o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo constituem meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e

de se relacionar no meio social e político. É prioridade oferecê-lo a toda população brasileira.

O art. 208, § 1º, da Constituição Federal afirma: "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo", e seu não-oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular implica responsabilidade da autoridade competente.

Existe hoje, no Brasil, um amplo consenso sobre a situação e os problemas do ensino fundamental.

As matrículas do ensino fundamental brasileiro superam a casa dos 35 milhões, número superior ao de crianças de 7 a 14 anos representando 116% dessa faixa etária. Isto significa que há muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14 anos. Em 1998, tínhamos mais de 8 milhões de pessoas nesta situação, (Tabela 1).

A exclusão da escola de crianças na idade própria, seja por incúria do Poder Público, seja por omissão da família e da sociedade, é a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo da pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro.

A consciência desse fato e a mobilização social que dela decorre têm promovido esforços coordenados das diferentes instâncias do Poder Público que resultaram numa evolução muito positiva do sistema de ensino fundamental como um todo, em termos tanto de cobertura quanto de eficiência. Os dados evolutivos, condensados na Tabela 2, indicam claramente esta questão.

Tabela 1 - Matrícula, em 25/3/98, no ensino fundamental, por Faixa Etária e Localização – 1998

Unidade da Federação	Matrícula por Faixa Etária e Localização									
	Total					Rural				
	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 Anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos	Total	Menos 7 anos	De 7 a 14 anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos
Brasil	35.792.554	449.279	26.870.018	7.097.448	1.375.809	6.663.506	147.566	5.156.473	1.137.652	221.815
Norte	3.207.880	36.561	2.377.054	664.080	130.185	974.716	19.782	750.146	171.836	32.952
Rondônia	308.992	2.050	244.847	53.991	8.104	85.331	479	71.060	11.578	2.214
Acre	140.176	2.178	105.565	27.922	4.511	45.472	1.072	33.818	8.759	1.823
Amazonas	638.303	3.169	452.295	144.953	37.886	134.758	1.953	103.180	23.742	5.883
Roraima	66.609	516	54.779	10.719	595	15.388	216	12.586	2.341	245
Pará	1.585.239	24.361	1.195.568	322.938	42.372	605.686	13.736	463.143	111.169	17.638
Amapá	122.392	864	99.097	20.636	1.805	19.020	642	15.769	2.172	437
Tocantins	346.169	3.423	224.913	82.921	34.912	69.061	1.684	50.590	12.075	4.712
Nordeste	12.210.131	182.830	8.407.429	2.918.530	701.342	3.910.466	92.067	2.924.691	744.066	149.642
Maranhão	1.606.227	22.299	1.153.629	357.220	73.079	632.387	14.459	480.890	113.232	23.806
Piauí	731.247	12.985	552.609	144.399	21.254	276.468	7.322	209.910	50.853	8.383
Ceará	1.842.237	30.954	1.293.015	423.998	94.270	598.124	15.380	441.521	115.618	25.605
R.G.do Norte	650.711	10.916	472.791	142.470	24.534	149.082	4.518	116.892	24.079	3.593
Paraíba	882.868	12.103	604.904	215.175	50.686	241.278	4.616	184.815	43.558	8.289
Pernambuco	1.818.479	16.780	1.297.492	412.394	91.813	464.679	7.440	364.690	80.995	11.554
Alagoas	688.285	10.117	485.382	159.822	32.964	242.813	6.008	185.365	44.723	6.717
Sergipe	436.631	2.728	296.161	11.266	264.766	117.648	1.197	91.466	20.630	4.355
Bahia	3.553.446	63.948	2.251.446	951.786	286.266	1.187.987	31.127	849.142	250.378	57.340
Sudeste	13.249.81	71.441	10.431.78	2.369.06	377.526	952.847	10.698	787.539	126.881	27.729

	4		5	2						
Minas Gerais	3.857.553	28.472	2.770.672	810.408	248.001	532.361	4.686	428.262	77.248	22.165
Espírito Santo	619.559	3.036	499.994	100.666	15.863	97.693	956	86.383	8.984	1.370
Rio de Janeiro	2.377.864	32.287	1.855.983	441.211	48.383	150.305	1.892	120.796	22.137	2.480
São Paulo	6.394.838	7.646	5.305.136	1.016.777	65.279	172.488	164	152.098	18.512	1.714
Sul	4.558.892	117.483	3.777.447	614.192	49.770	577.204	20.287	498.724	54.878	3.315
Paraná	1.808.149	18.073	1.490.423	255.121	44.532	171.333	2.057	149.082	17.335	2.859
Santa Catarina	983.880	8.712	839.874	130.056	5.238	149.808	1.548	134.580	13.224	456
R. G. do Sul	1.766.863	90.698	1.447.150	229.015	-	256.063	16.682	215.062	24.319	-
Centro-Oeste	2.565.837	40.964	1.876.303	531.584	116.986	248.273	4.732	195.373	39.991	8.177
M.G. do Sul	459.876	10.761	350.224	82.345	16.526	34.815	320	29.313	4.669	513
Mato Grosso	557.961	9.993	424.786	104.440	18.742	86.537	1.771	68.420	13.411	2.935
Goiás	1.135.948	12.091	789.100	262.954	71.803	97.633	1.742	75.034	16.736	4.121
Distrito Federal	412.052	8.119	312.173	81.845	9.915	29.288	899	22.606	5.175	608

Fonte MEC/INEP/SEEC – (Nota: A idade foi obtida a partir do Ano do Nascimento informado no censo escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998)

Tabela 2 - Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na faixa etária de 7 a 14 anos. Brasil e Regiões – 1991 e 1996.

Região/Ano	População de 7 a 14 anos	Matrícula no Ensino Fundamental Total	Taxa Escolarização Bruta %	Matrícula no Ensino Fundamental 7 a 14 anos	Taxa de Escolarização Líquida %
Brasil	Xx	x	x	x	x
1991	27.611.580	29.203.724	105,8	23.777.428	86,1
1996	28.525.815	33.131.270	116,1	25.909.860	90,8
Norte	X	x	x	x	x
1991	2.248.157	2.246.339	99,9	1.780.876	79,2
1996	2.417.649	2.820.531	116,7	2.171.209	89,8
Nordeste	X	x	x	x	x
1991	9.010.532	8.650.474	96,0	6.528.914	72,5
1996	9.180.333	10.475.469	114,1	7.601.089	82,8
Sudeste	X	x	x	x	x
1991	10.737.330	11.965.480	111,4	10.185.214	94,9
1996	11.127.665	12.958.674	116,5	10.558.852	94,9
Sul	X	x	x	x	x
1991	3.811.860	4.201.369	110,2	3.589.194	94,2
1996	3.899.007	4.475.774	114,8	3.773.730	96,8
Centro-Oeste	X	x	x	x	x

1991	1.803.701	2.140.062	118,6	1.693.230	93,4
1996	1.901.161	2.400.822	126,3	1.804.980	94,9

Fontes: MEC/INEP/SEEC e IBGE

Considerando-se o número de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental, o índice de atendimento dessa faixa etária (taxa de escolarização líquida) aumentou, de 86% para cerca de 91% entre 1991 e 1996. O progresso foi impressionante, principalmente se tomarmos os dados já disponíveis de 1998: taxa bruta de escolarização de 128% e líquida, de 95%. A taxa de atendimento subiu para 96%, na faixa de 7 a 14 anos. As diferenças regionais estão diminuindo, pois nas regiões Norte e Nordeste a taxa de escolarização líquida passou a 90%, portanto aproximando-se da média nacional.

Em 1998, o ensino privado absorvia apenas 9,5% das matrículas, mantendo a tendência decrescente de participação relativa.

Se considerarmos, por outro lado, o número de crianças de 7 a 14 anos efetivamente matriculadas em algum nível de ensino, o que inclui algumas que estão na pré-escola, outras que freqüentam classes de alfabetização, além de uma parcela muito reduzida que já ingressou no ensino médio, o atendimento é ainda maior e o progresso igualmente impressionante: entre 1991 e 1998, essa taxa de atendimento cresceu de 91,6% para 95%, o que está muito próximo de uma universalização real do atendimento.

Temos, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção idade-série, a qual, por sua vez, é conseqüência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental.

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verificamos que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nessa faixa etária, apenas cerca de 622 mil freqüentavam a 8a série do ensino fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental. A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional.

Tendo em vista este conjunto de dados e a extensão das matrículas no ensino fundamental, é surpreendente e inaceitável que ainda haja crianças fora da escola. O problema da exclusão ainda é grande no Brasil. De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos.

A existência de crianças fora da escola e as taxas de analfabetismo estão estreitamente associadas. Trata-se, em ambos os casos, de problemas localizados, concentrando-se em bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais.

Na maioria das situações, o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionado à precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira. Não basta, portanto, abrir vagas. Programas paralelos de assistência a famílias

são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil.

A desigualdade regional é grave, tanto em termos de cobertura como de sucesso escolar. Apesar do expressivo aumento de 9 pontos percentuais de crescimento entre 1991 e 1998, as regiões Norte e Nordeste continuam apresentando as piores taxas de escolarização do País. O Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, assim como o Projeto Nordeste/Fundescola, devem garantir os recursos para a correção dessas desigualdades. É preciso que a União continue atenta a este problema, priorizando o auxílio técnico e financeiro para as regiões que apresentam maiores deficiências.

2.2 Diretrizes

As diretrizes norteadoras da educação fundamental estão contidas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental.

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.

O atraso no percurso escolar resultante da repetência e da evasão sinaliza para a necessidade de políticas educacionais destinadas à correção das distorções idade-série. A expressiva presença de jovens com mais de 14 anos no ensino fundamental demanda a criação de condições próprias para a aprendizagem dessa faixa etária, adequadas à sua maneira de usar o espaço, o tempo, os recursos didáticos e às formas peculiares com que a juventude tem de conviver.

A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem.

O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência.

A LDB, em seu art. 34, § 2º, preconiza a progressiva implantação do ensino em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, para os alunos do ensino fundamental. À medida que forem sendo implantadas as escolas de tempo integral, mudanças significativas deverão ocorrer quanto à expansão da rede física, atendimento diferenciado da alimentação escolar e disponibilidade de professores, considerando a especificidade de horários.

Além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Para garantir um melhor equilíbrio e desempenho dos seus alunos, faz-se necessário ampliar o atendimento social, sobretudo nos Municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar.

A escola rural requer um tratamento diferenciado, pois a oferta de ensino fundamental precisa chegar a todos os recantos do País e a ampliação da oferta de quatro séries regulares em substituição às classes isoladas unidocentes é meta a ser perseguida, consideradas as peculiaridades regionais e a sazonalidade.

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança

de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação.

A atualidade do currículo, valorizando um paradigma curricular que possibilite a interdisciplinaridade, abre novas perspectivas no desenvolvimento de habilidades para dominar esse novo mundo que se desenha. As novas concepções pedagógicas, embasadas na ciência da educação, sinalizaram a reforma curricular expressa nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que surgiram como importante proposta e eficiente orientação para os professores. Os temas estão vinculados ao cotidiano da maioria da população. Além do currículo composto pelas disciplinas tradicionais, propõem a inserção de temas transversais como ética, meio ambiente, pluralidade cultural, trabalho e consumo, entre outros. Esta estrutura curricular deverá estar sempre em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos de educação dos Estados e Municípios.

Deve-se assegurar a melhoria da infra-estrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia, contemplando-se desde a construção física, com adaptações adequadas a portadores de necessidades especiais, até os espaços especializados de atividades artístico-culturais, esportivas, recreativas e a adequação de equipamentos.

É preciso avançar mais nos programas de formação e de qualificação de professores. A oferta de cursos para a habilitação de todos os profissionais do magistério deverá ser um compromisso efetivo das instituições de educação superior e dos sistemas de ensino.

E, finalmente, a consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e a criação de sistemas complementares nos Estados e Municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar do País, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior.

2.3 Objetivos e Metas[2]

1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.**

2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.*

3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.

4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo:**

a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;

b) instalações sanitárias e para higiene;

c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;

d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas;

f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

g) telefone e serviço de reprodução de textos;

h) informática e equipamento multimídia para o ensino.

5. A partir do segundo ano da vigência deste plano, somente autorizar a construção e funcionamento de escolas que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos.**

6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os ítens de "a" a "d" e, em dez anos, a totalidade dos ítens.**

7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com o apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos discriminados nos ítens de "e" a "h".**

8. Assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

10. Integrar recursos do Poder Público destinados à política social, em ações conjuntas da União, dos Estados e Municípios, para garantir entre outras metas, a Renda Mínima Associada a Ações Sócio-educativas para as famílias com carência econômica comprovada.**

11. Manter e consolidar o programa de avaliação do livro didático criado pelo Ministério de Educação, estabelecendo entre seus critérios a adequada abordagem das questões de gênero e etnia e a eliminação de textos discriminatórios ou que reproduzam estereótipos acerca do papel da mulher, do negro e do índio.*

12. Elevar de quatro para cinco o número de livros didáticos oferecidos aos alunos das quatro séries iniciais do ensino fundamental, de forma a cobrir as áreas que compõem as Diretrizes Curriculares do ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais.**

13. Ampliar progressivamente a oferta de livros didáticos a todos os alunos das quatro séries finais do ensino fundamental, com prioridade para as regiões nas quais o acesso dos alunos ao material escrito seja particularmente deficiente.**

14. Prover de literatura, textos científicos, obras básicas de referência e livros didático-pedagógicos de apoio ao professor as escolas do ensino fundamental.**

15. Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos.

16. Associar as classes isoladas unidocentes remanescentes a escolas de, pelo menos, quatro séries completas.

17. Prover de transporte escolar as zonas rurais, quando necessário, com colaboração financeira da União, Estados e Municípios, de forma a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor.**

18. Garantir, com a colaboração da União, Estados e Municípios, o provimento da alimentação escolar e o equilíbrio necessário garantindo os níveis calóricos-protéicos por faixa etária.**

19. Assegurar, dentro de três anos, que a carga horária semanal dos cursos diurnos compreenda, pelo menos, 20 horas semanais de efetivo trabalho escolar.

20. Eliminar a existência, nas escolas, de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento da demanda.

21. Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.

22. Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas.

23. Estabelecer, em dois anos, a reorganização curricular dos cursos noturnos, de forma a adequá-los às características da clientela e promover a eliminação gradual da necessidade de sua oferta.

24. Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.

25. Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.

26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.**

27. Estimular os Municípios a proceder um mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório.

28. A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

29. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.

30. Observar as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e financiamento e gestão, na medida em que estão relacionadas às previstas neste capítulo.

3. ENSINO MÉDIO

3.1 Diagnóstico

Considerando o processo de modernização em curso no País, o ensino médio tem um importante papel a desempenhar. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos que lutam para superar o subdesenvolvimento, a expansão do ensino médio pode ser um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional.

Justamente em virtude disso, no caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao ensino médio, muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento, embora as estatísticas demonstrem que os concluintes do ensino fundamental começam a chegar à terceira etapa da educação básica em número um pouco maior, a cada ano. Esses pequenos incrementos anuais terão efeito cumulativo. Ao final de alguns anos, resultarão em uma mudança nunca antes observada na composição social, econômica, cultural e etária do alunado do ensino médio.

A Contagem da População realizada pelo IBGE em 1997 acusa uma população de 16.580.383 habitantes na faixa etária de 15 a 19 anos. Estavam matriculados no ensino médio, no mesmo ano, 5.933.401 estudantes. Significa que, idealmente, se o fluxo escolar fosse regular, o ensino médio comportaria bem menos que metade de jovens desta faixa etária. Isso é muito pouco, especialmente quando se considera a acelerada elevação do grau de escolaridade exigida pelo mercado de trabalho. A situação agrava-se quando se considera que, no caso do ensino médio, os cálculos das taxas de atendimento dessa faixa etária são pouco confiáveis, por diversas razões. Em primeiro lugar porque, em virtude das elevadas taxas de repetência no ensino fundamental, os jovens chegam ao ensino médio bem mais velhos. Em segundo lugar, porque há um grande número de adultos que volta à escola vários anos depois de concluir o ensino fundamental.

Em virtude dessas duas condições, o ensino médio atende majoritariamente jovens e adultos com idade acima da prevista para este nível de ensino (Tabela 3), devendo-se supor que já estejam inseridos no mercado de trabalho. De fato os 6.968.531 alunos do ensino médio, em 1998, 54,8% - ou seja 3.817.688 – estudavam à noite.

Tabela 3 - Ensino Médio – Matrícula. Brasil – 1991 e 1998

Dependência Administrativa	1991		1998		Crescimento
Faixa Etária	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	%
Total	3.770.230	100,0	6.968.531	100,0	84,8
Dependência Administrativa	x	x	x	x	x

Federal	103.092	2,7	122.927	1,8	19,2
Estadual	2.472.757	65,6	5.301.475	76,0	114,4
Municipal	176.769	4,7	317.488	4,6	79,6
Particular	1.017.612	27,0	1.226.641	17,6	20,5
Faixa Etária	x	x	x	x	x
Menos de 15 anos	128.804	3,4	96.474	1,4	-25,1
15 a 17 anos	1.625.789	43,1	3.120.185	44,8	91,9
Mais de 17 anos	2.015.637	53,5	3.751.872	53,8	86,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Informe Estatístico, 1996 e censo escolar 1998

O número reduzido de matrículas no ensino médio – apenas cerca de 30,8% da população de 15 a 17 anos não se explica, entretanto, por desinteresse do Poder Público em atender à demanda, pois a oferta de vagas na 1ª série do ensino médio tem sido consistentemente superior ao número de egressos da 8ª série do ensino fundamental. A exclusão ao ensino médio deve-se às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental, que, por sua vez, estão associadas à baixa qualidade daquele nível de ensino, da qual resultam elevados índices de repetência e evasão.

O ensino médio convive, também, com alta seletividade interna. Se os alunos estão chegando em maior número a esse nível de ensino, os índices de conclusão nas últimas décadas sinalizam que há muito a ser feito. Na coorte 1970-73, 74% dos que iniciavam o ensino médio conseguiam concluí-lo na coorte 1977-80, este índice caiu para 50,8%; na de 1991-94, para 43,8%.

Causas externas ao sistema educacional contribuem para que adolescentes e jovens se percam pelos caminhos da escolarização, agravadas por dificuldades da própria organização da escola e do processo ensino-aprendizagem. Os números do abandono e da repetência, apesar da melhoria dos últimos anos, ainda são bastante desfavoráveis (Tabela 4).

Tabela 4 - Ensino Médio – Taxa de Abandono e Reprovação. 1995 e 1997

Regiões	1995			1997		
	Abandono	Reprovação	Total	Abandono	Reprovação	Total
Brasil	21,6	10,1	31,7	13,7	7,5	21,2
Norte	32,2	10,9	33,1	26,0	7,7	33,7
Nordeste	26,6	10,1	36,7	18,1	7,5	25,6
Sudeste	19,3	9,1	28,4	10,9	6,3	17,2
Sul	16,5	12,7	26,2	10,0	10,0	20,0
Centro-Oeste	23,4	12,1	35,5	16,2	10,1	26,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Nota: Não incluído o não-seriado nas taxas de reprovação

Desagregados por regiões, os dados da repetência e abandono, ao lado das taxas de distorção idade-série, permitem visualizar – na falta de políticas específicas – em que região haverá maior percentual de alunos no ensino médio, em idade pedagogicamente adequada (Tabela 5).

Tabela 5 - Ensino Médio – Taxa de Distorção idade-série. 1996-1998

Regiões	Total Geral	1ª série	2ª série	3ª série
Brasil 1996 1998	55,2 53,9	57,7 56,4	54,6 52,8	51,0 51,3
Norte 1996 1998	74,8 73,2	77,2 75,6	73,2 71,9	71,8 70,0
Nordeste 1996 1998	69,6 69,5	72,6 72,3	68,8 68,4	64,7 66,0
Sudeste 1996 1998	50,0 48,4	52,2 49,7	49,8 48,0	46,3 47,1
Sul 1996 1998	41,4 39,1	43,3 41,6	41,4 36,6	37,6 36,2
Centro-Oeste 1996 1998	58,9 57,7	62,4 60,8	57,5 55,9	53,4 53,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: Para o ensino médio, a idade recomendada é de 15 anos para a 1ª série, 16 para a 2ª e 17 para a 3ª série. A 4ª série do ensino médio não é incluída nos cálculos, pois apresenta características diferentes das outras séries.

Há, entretanto, aspectos positivos no panorama do ensino médio brasileiro. O mais importante deles é que este foi o nível de ensino que apresentou maior taxa de crescimento nos últimos anos, em todo o sistema. Apenas no período de 1991 a 1998, a matrícula evoluiu de 3.770.230 para 6.968.531 alunos, de acordo com censo escolar, o que está claramente associado a uma recente melhoria do ensino fundamental e à ampliação do acesso ao ensino médio, já ocorridas. Nos próximo anos, como resultado do esforço que está sendo feito para elevar as taxas de conclusão da 8ª série, a demanda por ensino médio deverá se ampliar de forma explosiva, conforme estimativas contidas na Tabela 6.

Tabela 6 - Educação Básica – Matrículas Brasil: 1995 – 2010(em mil)

Ano	X	Fundamental	x	Médio
x	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	
1995	32.544	20.041	12.503	5.313
1996	33.131	20.027	13.104	5.739
1998	35.488	21.164	14.325	6.962
2000*	35.439	20.151	15.288	8.774
2002*	34.947	19.282	15.666	10.020
2004*	34.253	18.562	15.691	10.297
2005*	33.879	18.255	15.624	10.383
2008*	32.813	17.552	15.261	10.446
2010*	32.225	17.245	14.980	10.369

Fonte: MEC/INEP/SEEC (*) Dados estimados

Entretanto, no caso do ensino médio, não se trata apenas de expansão. Entre os diferentes níveis de ensino, esse foi o que enfrentou, nos últimos anos, a maior crise em termos de ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização. Um aspecto que deverá ser superado com a implementação das Novas Diretrizes Curriculares para o ensino médio e com programas de formação de professores, sobretudo nas áreas de Ciências e Matemática.

Quanto ao financiamento do ensino médio, a Emenda Constitucional nº 14, assim como a Lei de Diretrizes e Bases, atribui aos Estados a responsabilidade pela sua manutenção e desenvolvimento. De fato, o surpreendente crescimento do ensino médio se deve, basicamente, às matrículas na rede estadual (Tabela 3). A diminuição da matrícula na rede privada, atesta o caráter cada vez mais público deste nível de ensino. A expansão futura, porém, dependerá da utilização judiciosa dos recursos vinculados à educação, especialmente porque não há, para este nível de ensino, recursos adicionais como os que existem para o ensino fundamental na forma do Salário Educação. Assim, como os Estados estão obrigados a aplicar 15% da receita de impostos no ensino fundamental, os demais 10% vinculados à educação deverão ser aplicados, nessa instância federativa, prioritariamente, no ensino médio. Essa destinação deve prover fundos suficientes para a ampliação desse nível de ensino, especialmente quando se considera que o ensino fundamental consta de oito séries e o Médio, de apenas três; isso significa que, mesmo com a universalização do ensino médio, o número de alunos matriculados será, no máximo, 35% daquele atendido no nível fundamental.

Há de se considerar, entretanto, que, em muitos Estados, a ampliação do ensino médio vem competindo com a criação de universidades estaduais. O mais razoável seria promover a expansão da educação superior estadual com recursos adicionais, sem comprometer os 25% constitucionalmente vinculados à educação, que devem ser destinados prioritariamente à educação básica.

3.2 Diretrizes

O aumento lento, mas contínuo, do número dos que conseguem concluir a escola obrigatória, associado à tendência para a diminuição da idade dos concluintes, vai permitir que um crescente número de jovens ambicione uma carreira educacional mais longa. Assim, a demanda pelo ensino médio – terceira etapa da educação básica – vai compor-se, também, de segmentos já inseridos no mercado de trabalho, que aspirem melhoria social e salarial e precisem dominar habilidades que permitem assimilar e utilizar, produtivamente, recursos tecnológicos novos e em acelerada transformação.

Estatísticas recentes confirmam esta tendência. Desde meados dos anos 80, foi no ensino médio que se observou o maior crescimento de matrículas do País. De 1985 a 1994, esse crescimento foi superior a 100%, enquanto no ensino fundamental foi de 30%.

Se, no passado mais longínquo, o ponto de ruptura do sistema educacional brasileiro situou-se no acesso à escola, posteriormente na passagem do antigo primário ao ginásio, em seguida pela diferenciação da qualidade do ensino oferecido, hoje ele se dá no limiar e dentro do ensino médio.

Pelo caráter que assumiu na história educacional de quase todos os países, a educação média é particularmente vulnerável à desigualdade social. Na disputa permanente entre orientações profissionalizantes ou acadêmicas, entre objetivos humanistas ou econômicos, a tensão expressa nos privilégios e nas exclusões decorre da origem social. Em vista disso, o ensino médio proposto neste plano deverá enfrentar o desafio dessa dualidade com oferta de escola média de qualidade a toda a demanda. Uma educação que propicie aprendizagem de competências de caráter geral, forme pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, que respeitem as diferenças e superem a segmentação social.

Preparando jovens e adultos para os desafios da modernidade, o ensino médio deverá permitir aquisição de competências relacionadas ao pleno exercício da cidadania e da inserção produtiva: auto-aprendizagem; percepção da dinâmica social e capacidade para nela intervir; compreensão dos processos produtivos; capacidade de observar, interpretar e tomar decisões; domínio de aptidões básicas de linguagens, comunicação, abstração; habilidades para incorporar valores éticos de solidariedade, cooperação e respeito às individualidades.

Ao longo dos dez anos de vigência deste plano, conforme disposto no art. 208, II, da Constituição Federal que prevê como dever do Estado a *garantia da progressiva*

universalização do ensino médio gratuito, a oferta da educação média de qualidade não pode prescindir de definições pedagógicas e administrativas fundamentais a uma formação geral sólida e medidas econômicas que assegurem recursos financeiros para seu financiamento. Como os Estados e o Distrito Federal estão obrigados a aplicar 15% da receita de impostos no ensino fundamental, os demais 10% vinculados à educação deverão ser aplicados, prioritariamente, no ensino médio. Esta destinação assegurará a manutenção e a expansão deste nível de ensino nos próximos anos.

As metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade do ensino médio devem estar associadas, de forma clara, a diretrizes que levem à correção do fluxo de alunos na escola básica, hoje com índices de distorção idade-série inaceitáveis.

Por outro lado, o estabelecimento de um sistema de avaliação, à semelhança do que ocorre com o ensino fundamental, é essencial para o acompanhamento dos resultados do ensino médio e correção de seus equívocos. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), operados pelo MEC, os sistemas de avaliação já existentes em algumas unidades da federação que, certamente, serão criados em outras, e os sistemas estatísticos já disponíveis, constituem importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade do ensino médio oferecido em todas as regiões do País.

Há que se considerar, também, que o ensino médio atende a uma faixa etária que demanda uma organização escolar adequada à sua maneira de usar o espaço, o tempo e os recursos didáticos disponíveis. Esses elementos devem pautar a organização do ensino a partir das novas diretrizes curriculares para o ensino médio, já elaboradas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Como nos demais níveis de ensino, as metas do PNE devem associar-se, fortemente, às de formação, capacitação e valorização do magistério, tratadas noutra parte deste documento. Reconhece-se que a carência de professores da área de Ciências constitui problema que prejudica a qualidade do ensino e dificulta tanto a manutenção dos cursos existentes como sua expansão.

A disposição constitucional (art. 208, III) de integração dos portadores de deficiência na rede regular de ensino será, no ensino médio, implementada através de qualificação dos professores e da adaptação das escolas quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. Quando necessário atendimento especializado, serão observadas diretrizes específicas contidas no capítulo sobre educação especial.

Assim, as diretrizes do Plano Nacional de Educação apontam para a criação de incentivos e a retirada de todo obstáculo para que os jovens permaneçam no sistema escolar e, aos 17 ou 18 anos de idade, estejam concluindo a educação básica com uma sólida formação geral.

3.3 Objetivos e Metas[3]

1. Formular e implementar, progressivamente, uma política de gestão da infra-estrutura física na educação básica pública, que assegure:

a) o reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o ensino médio separadas, pelo menos, das quatro primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil;

b) a expansão gradual do número de escolas públicas de ensino médio de acordo com as necessidades de infra-estrutura identificada ao longo do processo de reordenamento da rede física atual;

c) no prazo de dois anos, a contar da vigência deste Plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem;

d) o oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental.

2. Implantar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

3. Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados.

4. Reduzir, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível.

5. Assegurar, em cinco anos, que todos os professores do ensino médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem.**

6. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino médio, compatíveis com as realidades regionais, incluindo:*

a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;

b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;

c) espaço para esporte e recreação;

d) espaço para a biblioteca;

e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

f) instalação para laboratórios de ciências;

g) informática e equipamento multimídia para o ensino;

h) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos;

i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;

j) telefone e reprodutor de texto;

7. Não autorizar o funcionamento de novas escolas fora dos padrões de "a" a "g".

8. Adaptar, em cinco anos, as escolas existentes, de forma a atender aos padrões mínimos estabelecidos.

9. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas estejam equipadas, pelo menos, com biblioteca, telefone e reprodutor de textos.

10. Assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50%, e, em 10 anos, a totalidade das escolas disponham de equipamento de informática para modernização da administração e para apoio à melhoria do ensino e da aprendizagem.**

11. Adotar medidas para a universalização progressiva das redes de comunicação, para melhoria do ensino e da aprendizagem.

12. Adotar medidas para a universalização progressiva de todos os padrões mínimos durante a década, incentivando a criação de instalações próprias para esse nível de ensino.

13. Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

14. Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.

15. Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham.

16. Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino.

17. Estabelecer, em um ano, programa emergencial para formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.**

18. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.

19. A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

20. Observar, no que diz respeito ao ensino médio, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à formação de professores, financiamento e gestão e ensino a distância.

B- EDUCAÇÃO SUPERIOR

4. EDUCAÇÃO SUPERIOR

4.1 Diagnóstico

A educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento.

Atualmente, os cerca de 1,5 milhões de jovens egressos do nível médio têm à sua disposição um número razoável de vagas.(Tabela 7).

Tabela 7 - Quadro do Ensino Superior no Brasil – 1998

Ensino Superior	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318

Fonte : INEP/MEC - dados referentes a 1998

Entretanto, como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê - se uma explosão na demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível freqüentavam cursos noturnos; na rede estadual esta porcentagem sobe para 62%.

A matrícula nas instituições de educação superior vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos. Apenas em 1998, o número total de matriculados saltou de 1 milhão e 945 mil, em 1997, para 2 milhões e 125 mil em 1998. Houve, portanto, um crescimento de 9%, - índice igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80.

Tabela 8 - Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa– Brasil - 1980 – 1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total Públicas	% Públicas	Particular	% Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	492.232	35,74	885.054	64,26
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	535.810	38,64	850.982	61,36
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	548.388	38,95	859.599	61,05
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	576.689	40,08	862.303	59,92

1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	571.879	40,87	827.660	59,13
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	556.680	40,71	810.929	59,29
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	577.632	40,74	840.564	59,26
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	584.965	39,78	885.590	60,22
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	585.351	38,94	918.204	61,06
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	584.414	38,48	934.490	61,52
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	578.625	37,58	961.455	62,42
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	605.736	38,71	959.320	61,29
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	629.662	41,00	906.126	59,00
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	653.516	40,99	941.152	59,01
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	690.450	41,57	970.584	58,43
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	700.540	38,82	1.059.163	60,18
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	735.427	39,36	1.133.102	60,64
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	759.182	39,03	1.186.433	60,97
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	804.729	37,86	1.321.229	62,14

Fonte : MEC/INEP

A participação do ensino privado no nível superior aumentou sobretudo na década de 70, como decorrência de uma pressão de demanda a partir da "questão dos excedentes". Nos últimos vinte anos, o setor privado tem oferecido pouco menos de dois terços das vagas na educação superior (Tabela 8). De 1994 para cá, o número de alunos subiu 36,1% nas instituições privadas, bem acima das públicas. Nestas, o crescimento foi de 12,4% nas federais, 18,5% nas estaduais, e 27,6% nas municipais.

A manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão - que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade.

Como se pode verificar na Tabela 9, registra-se também, no caso da educação superior, uma distribuição de vagas muito desigual por região, o que precisará ser corrigido. Deve-se observar, entretanto, que esta desigualdade resulta da concentração das matrículas em instituições particulares das regiões mais desenvolvidas. O setor público, por outro lado, está mais bem distribuído e cumpre assim uma função importante de diminuição das desigualdades regionais - função esta que deve ser preservada.

Tabela 9 - Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e Regiões – Nível Superior 1998

Região	Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Brasil	2.125.958	408.640	19,22	274.934	12,93	121.155	5,69	1.321.229	62,14
Norte	85.077	45.957	54,01	9.688	11,38	952	1,11	28.480	33,47
Nordeste	310.159	118.455	38,19	80.702	26,01	10.681	3,44	100.321	32,34
Sudeste	1.148.004	127.991	11,14	114.716	9,99	43.210	3,76	862.087	75,09
Sul	419.133	71.960	17,16	55.543	13,25	61.264	14,61	230.366	54,96
Centro-	163.585	44.277	27,06	14.285	8,73	5.048	3,08	99.975	61,11

Oeste									

Fonte : MEC/INEP/SEEC

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%).

É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais, como se verifica na Tabela 8. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Observe-se, ainda que, entre 1988 e 1998, verificou-se ampliação expressiva das matrículas em estabelecimentos municipais, com crescimento de 5,8% ao ano, ao passo que as estaduais e particulares, apresentam crescimento de 4,4% e, as federais de 2,9%. Ainda que em termos do contingente, a participação das municipais seja pouco expressiva – a participação das municipais correspondia a menos de 6% do total das matrículas -, esta tendência de ampliação das municipais contraria o disposto na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, onde o sistema municipal de ensino deve atender prioritariamente à educação infantil e ao ensino fundamental. (Tabela 10).

Tabela 10 - Índice de Crescimento da Matrícula por Dependência Administrativa Brasil 1988-1998-1998=100

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1989	99,2	101,6	98,2	101,8
1990	97,2	101,9	98,1	104,7
1991	100,7	106,1	108,5	104,5
1992	102,5	110,2	122,0	98,7
1993	108,4	113,5	120,6	102,5
1994	114,4	121,6	123,7	105,7
1995	115,6	125,4	122,2	115,4
1996	122,4	127,5	134,6	123,4
1997	124,5	133,0	142,8	129,2
1998	128,6	144,1	157,8	143,9
Crescimento médio Anual	2,9	4,4	5,8	4,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu,* seja

como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente.

Há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público.

Há uma grande controvérsia acerca do gasto por aluno no nível superior, que reflete uma acirrada disputa de concepções. Há uma variação de 5 a 11 mil reais como gasto anual por aluno, dependendo da metodologia adotada e da visão do analista. Parte dos estudos acerca do tema divide simplesmente todo o orçamento da universidade pelo número de alunos. Desta forma são embutidos no custo da graduação os consideráveis gastos com pesquisa – o que não se admite, por exemplo, na França. Muitos estudiosos brasileiros também contestam esta posição, uma vez que não se pode confundir a função-"ensino" com as funções "pesquisa" e "extensão". Alguns autores desconsideram ainda os elevados gastos com os hospitais universitários e as aposentadorias. (Tabela 11).

Tabela 11 - IFES – Participação das Despesas com Aposentadorias e Pensões no Total de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. R$ 1,00

Exercício	Pessoal e Encargos	Aposentadorias e Pensões	% (B/A)
1995	2.970.957.348	859.609.496	28,9
1996	4.981.168.224	1.470.679.381	29,5
1997	4.973.428.714	1.499.419.168	30,1
1998	4.907.154.735	1.578.478.032	32,2

Fonte :SIAFI/TCU – valores constantes de 1998, deflacionando-se com base no IGP-DI/FGV, exclusive os Centros Federais de Educação Tecnológica-CEFETs.

Não cabe ao Plano Nacional de Educação tomar partido nesta disputa. Recomenda-se que a comunidade acadêmica procure critérios consensuais de avaliação. Entretanto, no que se refere à questão dos inativos, entende-se que devem ser custeados pela União, mas desligados do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

O Tribunal de Contas da União ressalta que, além de significativo, o percentual relativo às aposentadorias é crescente ao longo do período e que o verdadeiro significado dessa despesa é mais perceptível quando comparada com outras despesas das IFES como os gastos com Outros Custeios e Capital-OCC: o que é gasto com o pagamento dos inativos e pensionistas é equivalente ao montante gasto com todas as demais despesas das IFES que não se referem a pessoal, incluindo manutenção em geral, investimentos, inversões financeiras, etc. (Tabela 12)

Tabela 12 - IFES – Relação entre Despesas com Aposentadorias e Pensões e com Outros Custeios e Capital

Exercício	Aposentadorias e Pensões		Outros Custeios e Capital	
	R$ 1,00	% (apos. + occ)	R$ 1,00	% (apos. + occ)
1995	859.609.496	49,0	849.592.914	51,0
1996	1.470.679.381	50,3	1.452.937.403	49,7
1997	1.499.419.168	51,3	1.421.472.930	48,7
1998	1.578.478.032	53,8	1.354.278.172	46,2

Fonte : Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998

Verifica-se, portanto que o percentual de recursos destinados à manutenção e investimento nas IFES decresce na mesma proporção em que aumentam os gastos com inativos e pensionistas.

É importante observar, ainda o comportamento das despesas com investimentos e inversões financeiras. (Tabela 13).

Tabela 13 - IFES - Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	(%) Em Relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	- 35,5
1998	86.552.016	33,2	- 66,8

Fonte : Tribunal de Contas da União - valores constantes de 1998, exclusive os CEFETs.

Dessa forma, ao contrário das despesas totais das IFES, que, após um salto em 1996, passaram a apresentar relativa estabilidade, as despesas com investimento apresentam declínio.

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.

4.2 Diretrizes

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo.

A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.

As IES têm muito a fazer, no conjunto dos esforços nacionais, para colocar o País à altura das exigências e desafios do Séc. XXI, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, na medida que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor.

O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional. Por esse motivo, estas instituições devem ter estreita articulação com as instituições de ciência e tecnologia – como aliás está indicado na LDB (art. 86). No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o

desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade* e *cooperação internacional*. As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos.

A diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A Constituição Federal preceitua que o dever do Estado com a educação efetiva-se mediante a garantia de, entre outros, acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação. É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino.

Há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais - em sintonia com o papel constitucional a elas reservado.

Deve-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total.

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país.

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.

Ressalte-se a importância da expansão de vagas no período noturno, considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. Esta providência implicará a melhoria do indicador referente ao número de docentes por alunos.

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior.

Historicamente, o desenho federativo brasileiro reservou à União o papel de atuar na educação superior. Esta é sua função precípua e que deve atrair a maior parcela dos recursos de sua receita vinculada. É importante garantir um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais.

Ressalte-se que à educação superior está reservado, também, o papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, assim como preparar seus professores. Assim, não só por parte da universidade, mas também das outras instituições de educação superior deve haver não só uma estreita articulação entre

este nível de ensino e os demais como também um compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro.

Finalmente, é necessário rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística nas universidades.

4.3 Objetivos e Metas [4]

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.**
2. (VETADO)
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.*
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.**
5. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.**
6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*
7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.*
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.*
9. Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.**
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.**
11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.*
12. Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.
13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.**
14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.*
15. Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.**
16. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.**

17. Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.**

18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.**

19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.**

20. Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.**

21. Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.

22. Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.

23. Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas.

4.4 - Financiamento e Gestão da Educação Superior

24. (VETADO)

25. Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta.**

26. (VETADO)

27. Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.

28. Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.**

29. (VETADO)

30. Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.**

31. Incluir, nas informações coletadas anualmente através do questionário anexo ao Exame Nacional de Cursos, questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, tais como trancamento de matrícula ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas à guarda e educação dos filhos.*

32. Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários.**

33. Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.**

34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.**

35. Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos.

III – MODALIDADES DE ENSINO

5. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

5.1 Diagnóstico

A Constituição Federal determina como um dos objetivos do Plano Nacional de Educação a integração de ações do poder público que conduzam à erradicação do analfabetismo (art. 214, I). Trata-se de tarefa que exige uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade.

Os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório.

Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola.

Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste.(Tabela 14).

Tabela 14 - Taxas de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos de idade ou mais – Brasil e Regiões – 1996

Brasil	14,7 %
Região Norte urbana *	11,6 %
Região Nordeste	28,7 %
Região Sudeste	8,7 %
Região Sul	8,9 %
Região Centro-Oeste	11,6 %

Fonte : Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- 1996.Rio de Janeiro. IBGE, v. 18, 1998.

*Exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Uma concepção ampliada de alfabetização, abrangendo a formação equivalente às oito séries do ensino fundamental, aumenta a população a ser atingida, pois, como se verifica na Tabela 15, é muito elevado o número de jovens e adultos que não lograram completar a escolaridade obrigatória.

Tabela 15 - Escolarização da População – 1996

Grupos de idades	Classes de Anos de Estudo (%)

	Sem Instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 anos	5 a 7 anos	8 anos	8 a 11 anos	12 anos e mais	Não determinados
Total	13,61	21,55	16,84	18,32	8,25	14,68	5,88	0,87
10 a 14 anos	10,11	42,99	18,66	26,37	0,85	0,07	0,00	0,96
15 a 19 anos	5,36	16,29	12,75	32,15	12,46	19,20	0,76	1,03
20 a 24 anos	5,75	14,37	13,05	22,73	10,80	25,70	6,81	0,79
25 a 29 anos	7,03	14,86	14,80	19,87	11,18	23,10	8,44	0,71
30 a 39 anos	9,10	16,61	17,59	15,39	10,29	19,87	10,08	1,08
40 a 49 anos	15,46	20,61	19,85	11,20	8,72	13,51	10,-4	0,60
50 a 59 anos	25,53	24,17	20,59	8,00	6,32	8,34	6,53	0,51
60 anos ou mais	40,99	22,01	17,81	5,84	4,35	5,10	3,41	0,47
Idade ignorada	22,81	20,08	11,14	11,36	5,27	8,50	3,02	17,83

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

Embora o analfabetismo esteja concentrado nas faixas etárias mais avançadas (Tabela 16) e as taxas tenham se reduzido, passando de 20,1% da população, em 1991, para 15,6 % em 1995, há também uma redução insuficiente do analfabetismo ao longo do tempo. As gerações antigas não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pelas taxas atuais, pois pessoas entre quinze e trinta anos em 1997 somavam cerca de 21,4 % do analfabetismo total. O problema não se resume a uma questão demográfica. Como há reposição do estoque de analfabetos, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução em níveis razoáveis nos próximos anos. Por isso, para acelerar a redução do analfabetismo é necessário agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações.

Tabela 16 - População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização - 1997 (*)

Sexo e Localização do Domicílio	População de 15 anos ou mais por Grupos de Idade						
	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Total	108.025.650	16.580.383	13.454.058	12.303.375	23.245.389	17.601.643	24.840.802
Não Alfab.	15.883.372	941.773	960.560	1.058.705	2.382.562	2.683.390	7.856.382
Analfab. %	14,07	5,7	7,1	8,6	10,2	15,2	31,6
Homens	52.043.984	8.312.899	6.667.807	5.955.295	11.197.194	8.421.656	11.489.133
Não Alfab.	7.608.924	637.555	599.186	623.931	1.255.761	1.227.800	3.264.691
Analfab. %	14,6	7,7	9,0	10,5	11,2	14,6	28,4

Mulheres	55.981.666	8.267.484	6.786.251	6.348.080	12.048.195	9.179.987	13.351.669
Não Alfab.	8.274.448	304.218	361.374	434.774	1.126.801	1.455.590	4.591.691
Analfab. %	14,8	3,7	5,3	6,8	9,4	15,9	34,4
Urbana	87.675.076	13.159.144	10.953.391	10.083.779	19.214.275	14.537.968	19.726.519
Não Alfab.	9.365.517	442.562	490.730	542.744	1.318.435	1.564.595	5.006.451
Analfab. %	10,7	3,4	4,5	5,4	6,9	10.8	25,4
Rural	20.350.574	3.421.239	2.500.667	2.219.596	4.031.114	3.063.675	5.114.283
Não Alfab.	6.517.855	499.211	469.830	515.961	1.064.127	1.118.795	2.849.931
Analfab. %	32,0	14,6	18,8	23,2	26,4	36,5	55,7

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991/PNAD 1995/1996/1997

* Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como se infere da Tabela 15, não se verificam, tomado este indicador, distorções significativas em função do gênero, estando inclusive as mulheres melhor posicionadas nos grupos etários abaixo de 40 anos. Tomando-se o corte regional, as mulheres têm, em todas as regiões, uma maior média de anos de estudo. Entretanto, quando o fator verificado é a etnia, nota-se uma distorção, a indicar a necessidade de políticas focalizadas. (Tabela 17)

Tabela 17 - Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e cor – 1996

Brasil	Média de anos de estudo				
	Total	Homens	Mulheres	Branca	Preta e Parda
Total	5,3	5,2	5,4	6,2	4,2
Região Norte Urbana	5,2	4,9	5,4	6,3	4,7
Região Nordeste	3,9	3,6	4,2	4,8	3,5
Região Sudeste	6,0	6,0	6,0	6,6	4,9
Região Sul	5,8	5,8	5,8	6,0	4,3
Região Centro-Oeste	5,5	5,2	5,5	6,3	4,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996, (CD-ROM).

5.2 Diretrizes

As profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial, em virtude do acelerado avanço científico e tecnológico e do fenômeno da globalização, têm implicações diretas nos valores culturais, na organização das rotinas individuais, nas relações sociais, na participação política, assim como na reorganização do mundo do trabalho.

A necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e competências para enfrentar essas transformações alterou a concepção tradicional de educação de jovens e adultos, não mais restrita a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita.

Desenvolve-se o conceito de *educação ao longo de toda a vida*, que há de se iniciar com a alfabetização. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre, e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental.

De acordo com a Carta Magna (art. 208, I), a modalidade de ensino "educação de jovens e adultos", no nível fundamental deve ser oferecida gratuitamente pelo Estado a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. Trata-se de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.

As experiências bem sucedidas de concessão de incentivos financeiros, como bolsas de estudo, devem ser consideradas pelos sistemas de ensino responsáveis pela educação de jovens e adultos. Sempre que possível, esta política deve ser integrada àquelas dirigidas às crianças, como as que associam educação e renda mínima. Assim, dar-se-á atendimento integral à família.

Para atender a essa clientela, numerosa e heterogênea no que se refere a interesses e competências adquiridas na prática social, há que se diversificar os programas. Neste sentido, é fundamental a participação solidária de toda a comunidade, com o envolvimento das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na temática. É necessária, ainda, a produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas, além da especialização do corpo docente.

A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para freqüência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho. Também é oportuno observar que há milhões de trabalhadores inseridos no amplo mercado informal, ou à procura de emprego, ou ainda – sobretudo as mulheres – envolvidos com tarefas domésticas. Daí a importância da associação das políticas de emprego e proteção contra o desemprego à formação de jovens e adultos, além de políticas dirigidas para as mulheres, cuja escolarização têm, ademais, um grande impacto na próxima geração, auxiliando na diminuição do surgimento de "novos analfabetos".

Como face da pobreza, as taxas de analfabetismo acompanham os desequilíbrios regionais brasileiros, tanto no que diz respeito às regiões político-administrativas, como no que se refere ao corte urbano/rural. Assim, é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além de estratégias específicas para a população rural.

Cabe, por fim, considerar que o resgate da dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio.

Uma tarefa dessa envergadura necessita da garantia e programação de recursos necessários. Esta questão é abordada no capítulo referente ao financiamento e gestão.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização. Dada a importância de criar oportunidades de convivência com um ambiente cultural enriquecedor, há que se buscar parcerias com os equipamentos culturais públicos,

tais como museus e bibliotecas e privados, como cinemas e teatros. Assim, as metas que se seguem, imprescindíveis à construção da cidadania no País, requerem um esforço nacional , com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada.

5.3 Objetivos e Metas[5]

1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.**
2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.**
3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.**
4. Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.**
5. Estabelecer programa nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior.*
6. Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo.**
7. Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela ,e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo.**
8. Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos.**
9. Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art.5º,§1º da LDB, da população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população.**
10. Reestruturar, criar e fortalecer, nas secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos.
11. Estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que participarem de programas de educação de jovens e adultos.
12. Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.*
13. Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências para prosseguimento de estudos.**
14. Expandir a oferta de programas de educação a distância na modalidade de educação de jovens e adultos, incentivando seu aproveitamento nos cursos presenciais.**
15. Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.

16. Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos.**

17. Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas n° 5 e nº 14.**

18. Incentivar as instituições de educação superior a oferecerem cursos de extensão para prover as necessidades de educação continuada de adultos, tenham ou não formação de nível superior.**

19. Estimular as universidades e organizações não-governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade.

20. Realizar em todos os sistemas de ensino, a cada dois anos, avaliação e divulgação dos resultados dos programas de educação de jovens e adultos, como instrumento para assegurar o cumprimento das metas do Plano.

21. Realizar estudos específicos com base nos dados do censo demográfico da PNAD, de censos específicos (agrícola, penitenciário, etc) para verificar o grau de escolarização da população.**

22. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos .**

23. Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas permanentes de educação de jovens e adultos para os seus trabalhadores, assim como de condições para a recepção de programas de teleducação.

24. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais, de sorte que sua clientela seja beneficiária de ações que permitam ampliar seus horizontes culturais.

25. Observar, no que diz respeito à educação de jovens e adultos, as metas estabelecidas para o ensino fundamental, formação dos professores, educação a distância, financiamento e gestão, educação tecnológica, formação profissional e educação indígena.

26. Incluir, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos nas formas de financiamento da Educação Básica.

6. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

6.1 Diagnóstico

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral.

O País já conta com inúmeras redes de televisão e rádio educativas no setor público. Paralelamente, há que se considerar a contribuição do setor privado, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Há, portanto, inúmeras iniciativas neste setor.

Ainda são incipientes, no entanto, aquelas que concretizam um trabalho em regime de cooperação, capaz de elevar a qualidade e aumentar o número de programas produzidos e apresentados. O sistema também se ressente da falta de uma rede informatizada que permita o acesso generalizado aos programas existentes. Entretanto a regulamentação constante na Lei de Diretrizes e Bases é o reconhecimento da construção de um novo paradigma da educação a distância.

À União cabe o credenciamento das instituições autorizadas a oferecer cursos de educação a distância, assim como o estabelecimento dos requisitos para a realização de exames e o registro de diplomas (art. 87, §§ 1º e 2º); são de responsabilidade dos sistemas de ensino as normas para produção, controle e avaliação dos programas, assim como a autorização para sua implementação (art. 87, § 3º).

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais.

As possibilidades da educação a distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do ensino fundamental e médio. Cursos a distância ou semipresenciais podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

O Ministério da Educação, nesse setor, tem dado prioridade à atualização e aperfeiçoamento de professores para o ensino fundamental e ao enriquecimento do instrumental pedagógico disponível para esse nível de ensino. A TV Escola e o fornecimento, aos estabelecimentos escolares, do equipamento tecnológico necessário constituem importantes iniciativas. Além disso, a TV Escola deverá revelar-se um instrumento importante para orientar os sistemas de ensino quanto à adoção das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares. Estão também em fase inicial os treinamentos que orientam os professores a utilizar sistematicamente a televisão, o vídeo, o rádio e o computador como instrumentos pedagógicos de grande importância.

O Ministério da Educação, a União e os Estados são parceiros necessários para o desenvolvimento da informática nas escolas de ensino fundamental e médio.

6.2 Diretrizes

Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia.

O material escrito, parte integrante e essencial para a eficácia desta modalidade de educação, deverá apresentar a mesma qualidade dos materiais audiovisuais.

No conjunto da oferta de programas para formação a distância, há certamente que permitir-se a multiplicação de iniciativas. Os programas educativos e culturais devem ser incentivados dentro do espírito geral da liberdade de imprensa, consagrada pela Constituição Federal, embora sujeitos a padrões de qualidade que precisam ser objeto de preocupação não só dos órgãos governamentais, mas também dos próprios produtores, por meio de um sistema de auto-regulamentação. Quando se trata, entretanto, de cursos regulares, que dêem direito a certificados ou diplomas, a regulamentação e o controle de qualidade por parte do Poder Público são indispensáveis e devem ser rigorosos.

Há, portanto, que distinguirem-se claramente as políticas dirigidas para o incentivo de programas educativos em geral e aquelas formuladas para controlar e garantir a qualidade dos programas que levam à certificação ou diploma.

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira.

As tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade. Elas constituem hoje um instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial. Para isto, é fundamental equipar as escolas com multimeios, capacitar os professores para utilizá-los,

especialmente na Escola Normal, nos cursos de Pedagogia e nas Licenciaturas, e integrar a informática na formação regular dos alunos.

A televisão, o vídeo, o rádio e o computador constituem importantes instrumentos pedagógicos auxiliares, não devendo substituir, no entanto, as relações de comunicação e interação direta entre educador e educando.

Só será permitida a celebração de contratos onerosos para a retransmissão de programa de Educação à Distância com redes de televisão e de rádio quando não houver cobertura da Televisão e de Rádio Educativa, bem como a elaboração dos programas será realizada pelas Secretarias Estaduais, Municipais ou pelo Ministério da Educação.

6.3 Objetivos e Metas [6]

1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância .

2. Estabelecer, dentro de 2 anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de educação a distância.*

3. Utilizar os canais educativos televisivos e radiofônicos, assim como redes telemáticas de educação, para a disseminação de programas culturais e educativos, assegurando às escolas e à comunidade condições básicas de acesso a esses meios.**

4. Garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da educação a distância no País, pela ampliação da infra-estrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegure essa colaboração.

5. Enviar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, proposta de regulamentação da reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, para transmissão de programas educativos pelos canais comerciais de rádio e televisão, inclusive em horários nobres.*

6. Fortalecer e apoiar o Sistema Nacional de Rádio e Televisão Educativa, comprometendo-o a desenvolver programas que atendam as metas propostas neste capítulo.

7. Promover imagens não estereotipadas de homens e mulheres na Televisão Educativa, incorporando em sua programação temas que afirmem pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como a adequada abordagem de temas referentes à etnia e portadores de necessidades especiais.*

8. Ampliar a oferta de programas de formação a distância para a educação de jovens e adultos, especialmente no que diz respeito à oferta de ensino fundamental, com especial consideração para o potencial dos canais radiofônicos e para o atendimento da população rural.

9. Promover, em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, a produção e difusão de programas de formação profissional a distância.**

10. Promover, com a colaboração da União e dos Estados e em parceria com instituições de ensino superior, a produção de programas de educação a distância de nível médio.**

11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.**

12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.**

13. Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância.**

14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância.**

15. Assegurar às escolas públicas, de nível fundamental e médio, o acesso universal à televisão educativa e a outras redes de programação educativo-cultural, com o fornecimento

do equipamento correspondente, promovendo sua integração no projeto pedagógico da escola.*

16. Capacitar, em cinco anos, pelo menos 500.000 professores para a utilização plena da TV Escola e de outras redes de programação educacional.**

17. Instalar, em dez anos, 2.000 núcleos de tecnologia educacional, os quais deverão atuar como centros de orientação para as escolas e para os orgãos administrativos dos sistemas de ensino no acesso aos programas informatizados e aos vídeos educativos.**

18. Instalar, em cinco anos, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet.*

19. Capacitar, em dez anos, 12.000 professores multiplicadores em informática da educação.**

20. Capacitar, em cinco anos, 150.000 professores e 34.000 técnicos em informática educativa e ampliar em 20% ao ano a oferta dessa capacitação.**

21. Equipar, em dez anos, todas as escolas de nível médio e todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões internet que possibilitem a instalação de uma Rede Nacional de Informática na Educação e desenvolver programas educativos apropriados, especialmente a produção de softwares educativos de qualidade.**

22. Observar, no que diz respeito à educação a distância e às novas tecnologias educacionais, as metas pertinentes incluídas nos capítulos referentes à educação infantil, à formação de professores, à educação de jovens e adultos, à educação indígena e à educação especial.

7. EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

7.1 Diagnóstico

Não há informações precisas, no Brasil, sobre a oferta de formação para o trabalho, justamente porque ela é muito heterogênea. Além das redes federais e estaduais de escolas técnicas, existem os programas do Ministério do Trabalho, das secretarias estaduais e municipais do trabalho e dos sistemas nacionais de aprendizagem, assim como um certo número, que se imagina muito grande, de cursos particulares de curta duração, inclusive de educação a distância, além de treinamento em serviço de cursos técnicos oferecidos pelas empresas para seus funcionários.

O primeiro Censo da Educação Profissional, iniciado pelo Ministério da Educação em 1999, fornecerá dados abrangentes sobre os cursos básicos, técnicos e tecnológicos oferecidos pelas escolas técnicas federais, estaduais, municipais e pelos estabelecimentos do chamado Sistema S (SESI, SENAI, SENAC, SESC e outros), até aqueles ministrados por instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

A heterogeneidade e a diversidade são elementos positivos, pois permitem atender a uma demanda muito variada. Mas há fatores preocupantes. O principal deles é que a oferta é pequena: embora, de acordo com as estimativas mais recentes, já atinja, cerca de cinco milhões de trabalhadores, está longe de atingir a população de jovens que precisa se preparar para o mercado de trabalho e a de adultos que a ele precisa se readaptar.

Associada a esse fato está a limitação de vagas nos estabelecimentos públicos, especialmente na rede das 152 escolas federais de nível técnico e tecnológico, que aliam a formação geral de nível médio à formação profissional.

O maior problema, no que diz respeito às escolas técnicas públicas de nível médio, é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. Além disso, em razão da oferta restrita, criou-se um sistema de seleção que tende a favorecer os alunos de maior renda e melhor nível de escolarização, afastando os jovens trabalhadores, que são os que dela mais necessitam.

Afora estas redes específicas – a federal e outras poucas estaduais vocacionadas para a educação profissional – as demais escolas que oferecem educação profissional padecem de problemas de toda ordem.

No sistema escolar, a matrícula em 1996 expressa que, em cada dez concluintes do ensino médio, 4,3 haviam cursado alguma habilitação profissional. Destes, 3,2 eram concluintes egressos das habilitações de Magistério e Técnico em Contabilidade – um conjunto três vezes maior que a soma de todas as outras nove habilitações listadas pela estatística.

Tabela 18 – Habilitações de nível médio com maior número de concluintes - 1988 e 1996

Habitações	Concluintes				Crescimento 1988 - 1996
	1988	%	1996	%	
Magistério 1º grau	127.023	20,1	193.024	16,6	52,0
Técnico Contabilidade	113.548	18,0	174.186	15,0	53,4
Administração	24.165	3,8	32.001	2,7	32,4
Proc. de Dados	14.881	2,4	31.293	2,7	110,3
Auxiliar de Contabilidade	3.739	0,6	15.394	1,3	311,7
Magistério – Est. Adicionais	12.249	1,9	9.443	0,8	-22,9
Eletrônica	7.349	1,2	9.056	0,8	23,2
Agropecuária	7.959	1,3	8.768	0,8	10,2
Mecânica	5.789	0,9	8.451	0,7	46,0
Secretariado	8.811	1,4	8.389	0,7	-4,8
Total	325.513	51,6	490.005	42,1	50,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Funcionando em escolas onde há carências e improvisações generalizadas, a Educação Profissional tem reafirmado a dualidade propedêutico-profissional existente na maioria dos países ocidentais. Funcionou sempre como mecanismo de exclusão fortemente associado à origem social do estudante. Embora não existam estatísticas detalhadas a respeito, sabe-se que a maioria das habilitações de baixo custo e prestígio encontra-se em instituições noturnas estaduais ou municipais. Em apenas 15% delas há bibliotecas, menos de 5% oferecem ambiente adequado para estudo das ciências e nem 2% possuem laboratório de informática – indicadores da baixa qualidade do ensino que oferecem às camadas mais desassistidas da população.

Há muito, o País selou a educação profissional de qualquer nível, mas sobretudo o médio, como forma de separar aqueles que não se destinariam às melhores posições na sociedade. Um cenário que as diretrizes da educação profissional propostas neste plano buscam superar, ao prever que o cidadão brasileiro deve galgar – com apoio do Poder Público – níveis altos de escolarização, até porque estudos têm demonstrado que o aumento de um ano na média educacional da população economicamente ativa determina um incremento de 5,5 % do PIB (Produto Interno Bruto). Nesse contexto, a elevação da escolaridade do trabalhador coloca-se como essencial para a inserção competitiva do Brasil no mundo globalizado.

7.2 Diretrizes

Há um consenso nacional: a formação para o trabalho exige hoje níveis cada vez mais altos de educação básica, geral, não podendo esta ficar reduzida à aprendizagem de algumas habilidades técnicas, o que não impede o oferecimento de cursos de curta duração

voltados para a adaptação do trabalhador às oportunidades do mercado de trabalho, associados à promoção de níveis crescentes de escolarização regular. Finalmente, entende-se que a educação profissional não pode ser concebida apenas como uma modalidade de ensino médio, mas deve constituir educação continuada, que perpassa toda a vida do trabalhador.

Por isso mesmo, estão sendo implantadas novas diretrizes no sistema público de educação profissional, associadas à reforma do ensino médio. Prevê-se que a educação profissional, sob o ponto de vista operacional, seja estruturada nos níveis básico – independente do nível de escolarização do aluno, técnico complementar ao ensino médio e tecnológico superior de graduação ou de pós-graduação.

Prevê-se, ainda, a integração desses dois tipos de formação: a formal, adquirida em instituições especializadas, e a não-formal, adquirida por meios diversos, inclusive no trabalho. Estabelece para isso um sistema flexível de reconhecimento de créditos obtidos em qualquer uma das modalidades e certifica competências adquiridas por meios não-formais de educação profissional. É importante também considerar que a oferta de educação profissional é responsabilidade igualmente compartilhada entre o setor educacional, o Ministério do Trabalho, secretarias do trabalho, serviços sociais do comércio, da agricultura e da indústria e os sistemas nacionais de aprendizagem. Os recursos provêm, portanto, de múltiplas fontes. É necessário também, e cada vez mais, contar com recursos das próprias empresas, as quais devem financiar a qualificação dos seus trabalhadores, como ocorre nos países desenvolvidos. A política de educação profissional é, portanto, tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil.

As metas do Plano Nacional de Educação estão voltadas para a implantação de uma nova educação profissional no País e para a integração das iniciativas. Têm como objetivo central generalizar as oportunidades de formação para o trabalho, de treinamentos, mencionando, de forma especial, o trabalhador rural.

7.3 Objetivos e Metas[7]

1. Estabelecer, dentro de dois anos, um sistema integrado de informações, em parceria com agências governamentais e instituições privadas, que oriente a política educacional para satisfazer as necessidades de formação inicial e continuada da força de trabalho.*

2. Estabelecer a permanente revisão e adequação às exigências de uma política de desenvolvimento nacional e regional, dos cursos básicos, técnicos e superiores da educação profissional, observadas as ofertas do mercado de trabalho, em colaboração com empresários e trabalhadores nas próprias escolas e em todos os níveis de governo.

3. Mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos destinados a atender à população que está sendo excluída do mercado de trabalho, sempre associados à educação básica, sem prejuízo de que sua oferta seja conjugada com ações para elevação da escolaridade.**

4. Integrar a oferta de cursos básicos profissionais, sempre que possível, com a oferta de programas que permitam aos alunos que não concluíram o ensino fundamental obter formação equivalente.**

5. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nelas matriculados ou egressos do ensino médio.**

6. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho.**

7. Modificar, dentro de um ano, as normas atuais que regulamentam a formação de pessoal docente para essa modalidade de ensino, de forma a aproveitar e valorizar a experiência profissional dos formadores.*

8. Estabelecer, com a colaboração entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, as universidades, os CEFETs, as escolas técnicas de nível superior, os serviços nacionais de aprendizagem e a iniciativa privada, programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional.**

9. Transformar, gradativamente, unidades da rede de educação técnica federal em centros públicos de educação profissional e garantir, até o final da década, que pelo menos um desses centros em cada unidade federada possa servir como centro de referência para toda a rede de educação profissional, notadamente em matéria de formação de formadores e desenvolvimento metodológico.*

10. Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.**

11. Incentivar, por meio de recursos públicos e privados, a produção de programas de educação a distância que ampliem as possibilidades de educação profissional permanente para toda a população economicamente ativa.*

12. Reorganizar a rede de escolas agrotécnicas, de forma a garantir que cumpram o papel de oferecer educação profissional específica e permanente para a população rural, levando em conta seu nível de escolarização e as peculiaridades e potencialidades da atividade agrícola na região.*

13. Estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em colaboração com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento auto-sustentável.*

14. Estimular permanentemente o uso das estruturas públicas e privadas não só para os cursos regulares, mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores com vistas a inseri-los no mercado de trabalho com mais condições de competitividade e produtividade, possibilitando a elevação de seu nível educacional, técnico e de renda.

15. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação tecnológica e formação profissional.

8. EDUCAÇÃO ESPECIAL

8.1 Diagnóstico

A Constituição Federal estabelece o direito de as pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade. Trata-se, portanto, de duas questões - o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas "regulares".

A legislação, no entanto, é sábia em determinar preferência para essa modalidade de atendimento educacional, ressalvando os casos de excepcionalidade em que as necessidades do educando exigem outras formas de atendimento. As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade.

Diante dessa política, como está a educação especial brasileira?

O conhecimento da realidade é ainda bastante precário, porque não dispomos de estatísticas completas nem sobre o número de pessoas com necessidades especiais nem sobre o atendimento. Somente a partir do ano 2000 o Censo Demográfico fornecerá dados mais precisos, que permitirão análises mais profundas da realidade.

A Organização Mundial de Saúde estima que em torno de 10% da população têm necessidades especiais. Estas podem ser de diversas ordens - visuais, auditivas, físicas, mentais, múltiplas, distúrbios de conduta e também superdotação ou altas habilidades. Se essa estimativa se aplicar também no Brasil, teremos cerca de 15 milhões de pessoas com necessidades especiais. Os números de matrícula nos estabelecimentos escolares são tão

baixos que não permitem qualquer confronto com aquele contingente. Em 1998, havia 293.403 alunos, distribuídos da seguinte forma: 58% com problemas mentais; 13,8%, com deficiências múltiplas; 12%, com problemas de audição; 3,1% de visão; 4,5%, com problemas físicos; 2,4%, de conduta. Apenas 0,3% com altas habilidades ou eram superdotados e 5,9% recebiam "outro tipo de atendimento"(Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1998, do MEC/INEP).

Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, a ausência dessa modalidade acontece em 78,3% dos Municípios, destacando-se Rio Grande do Norte, com apenas 9,6% dos seus Municípios apresentando dados de atendimento. Na região Sul, 58,1% dos Municípios ofereciam educação especial, sendo o Paraná o de mais alto percentual (83,2%). No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tinha atendimento em 76,6% dos seus Municípios. Espírito Santo é o Estado com o mais alto percentual de Municípios que oferecem educação especial (83,1%).

Entre as esferas administrativas, 48,2% dos estabelecimentos de educação especial em 1998 eram estaduais; 26,8%, municipais; 24,8%, particulares e 0,2%, federais. Como os estabelecimentos são de diferentes tamanhos, as matrículas apresentam alguma variação nessa distribuição: 53,1% são da iniciativa privada; 31,3%, estaduais; 15,2%, municipais e 0,3%, federais. Nota-se que o atendimento particular, nele incluído o oferecido por entidades filantrópicas, é responsável por quase metade de toda a educação especial no País. Dadas as discrepâncias regionais e a insignificante atuação federal, há necessidade de uma atuação mais incisiva da União nessa área.

Segundo dados de 1998, apenas 14% desses estabelecimentos possuíam instalação sanitária para alunos com necessidades especiais, que atendiam a 31% das matrículas. A região Norte é a menos servida nesse particular, pois o percentual dos estabelecimentos com aquele requisito baixa para 6%. Os dados não informam sobre outras facilidades como rampas e corrimãos... A eliminação das barreiras arquitetônicas nas escolas é uma condição importante para a integração dessas pessoas no ensino regular, constituindo uma meta necessária na década da educação. Outro elemento fundamental é o material didático-pedagógico adequado, conforme as necessidades específicas dos alunos. Inexistência, insuficiência, inadequação e precariedades podem ser constatadas em muitos centros de atendimento a essa clientela.

Em relação à qualificação dos profissionais de magistério, a situação é bastante boa: apenas 3,2% dos professores (melhor dito, das funções docentes), em 1998, possuíam o ensino fundamental, completo ou incompleto, como formação máxima. Eram formados em nível médio 51% e, em nível superior, 45,7%. Os sistemas de ensino costumam oferecer cursos de preparação para os professores que atuam em escolas especiais, por isso 73% deles fizeram curso específico. Mas, considerando a diretriz da integração, ou seja, de que, sempre que possível, as crianças, jovens e adultos especiais sejam atendidos em escolas regulares, a necessidade de preparação do corpo docente, e do corpo técnico e administrativo das escolas aumenta enormemente. Em princípio, todos os professores deveriam ter conhecimento da educação de alunos especiais.

Observando as modalidades de atendimento educacional, segundo os dados de 1997, predominam as "classes especiais", nas quais estão 38% das turmas atendidas. 13,7% delas estão em "salas de recursos" e 12,2% em "oficinas pedagógicas". Apenas 5% das turmas estão em "classes comuns com apoio pedagógico" e 6% são de "educação precoce" . Em "outras modalidades" são atendidas 25% das turmas de educação especial. Comparando o atendimento público com o particular, verifica-se que este dá preferência à educação precoce, a oficinas pedagógicas e a outras modalidades não especificadas no Informe, enquanto aquele dá prioridade às classes especiais e classes comuns com apoio pedagógico. As informações de 1998 estabelecem outra classificação, chamando a atenção que 62% do atendimento registrado está localizado em escolas especializadas, o que reflete a necessidade de um compromisso maior da escola comum com o atendimento do aluno especial.

O atendimento por nível de ensino, em 1998, apresenta o seguinte quadro: 87.607 crianças na educação infantil; 132.685, no ensino fundamental; 1.705, no ensino médio; 7.258 na educação de jovens e adultos. São informados como "outros" 64.148 atendimentos. Não há dados sobre o atendimento do aluno com necessidades especiais na educação superior. O particular está muito à frente na educação infantil especial (64%) e o estadual, nos níveis fundamental e médio (52 e 49%, respectivamente), mas o municipal vem crescendo sensivelmente no atendimento em nível fundamental.

As tendências recentes dos sistemas de ensino são as seguintes:

. integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino e, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas;

. ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;

. melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;

. expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais.

Apesar do crescimento das matrículas, o déficit é muito grande e constitui um desafio imenso para os sistemas de ensino, pois diversas ações devem ser realizadas ao mesmo tempo. Entre elas, destacam-se a sensibilização dos demais alunos e da comunidade em geral para a integração, as adaptações curriculares, a qualificação dos professores para o atendimento nas escolas regulares e a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais, produção de livros e materiais pedagógicos adequados para as diferentes necessidades, adaptação das escolas para que os alunos especiais possam nelas transitar, oferta de transporte escolar adaptado, etc.

Mas o grande avanço que a década da educação deveria produzir será a construção de uma escola inclusiva, que garanta o atendimento à diversidade humana.

8.2 Diretrizes

A educação especial se destina às pessoas com necessidades especiais no campo da aprendizagem, originadas quer de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla, quer de características como altas habilidades, superdotação ou talentos.

A integração dessas pessoas no sistema de ensino regular é uma diretriz constitucional (art. 208, III), fazendo parte da política governamental há pelo menos uma década. Mas, apesar desse relativamente longo período, tal diretriz ainda não produziu a mudança necessária na realidade escolar, de sorte que todas as crianças, jovens e adultos com necessidades especiais sejam atendidos em escolas regulares, sempre que for recomendado pela avaliação de suas condições pessoais. Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação. Tal política abrange: o *âmbito social,* do reconhecimento das crianças, jovens e adultos especiais como cidadãos e de seu direito de estarem integrados na sociedade o mais plenamente possível; e o *âmbito educacional*, tanto nos aspectos administrativos (adequação do espaço escolar, de seus equipamentos e materiais pedagógicos), quanto na qualificação dos professores e demais profissionais envolvidos. O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração. Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial. Quanto às escolas especiais, a política de inclusão as reorienta para prestarem apoio aos programas de integração.

A educação especial, como modalidade de educação escolar, terá que ser promovida sistematicamente nos diferentes níveis de ensino. A garantia de vagas no ensino regular para os diversos graus e tipos de deficiência é uma medida importante.

Entre outras características dessa política, são importantes a flexibilidade e a diversidade, quer porque o espectro das necessidades especiais é variado, quer porque as realidades são bastante diversificadas no País.

A União tem um papel essencial e insubstituível no planejamento e direcionamento da expansão do atendimento, uma vez que as desigualdades regionais na oferta educacional atestam uma enorme disparidade nas possibilidades de acesso à escola por parte dessa população especial. O apoio da União é mais urgente e será mais necessário onde se verificam os maiores déficits de atendimento.

Quanto mais cedo se der a intervenção educacional, mais eficaz ela se tornará no decorrer dos anos, produzindo efeitos mais profundos sobre o desenvolvimento das crianças. Por isso, o atendimento deve começar precocemente, inclusive como forma preventiva. Na hipótese de não ser possível o atendimento durante a educação infantil, há que se detectarem as deficiências, como as visuais e auditivas, que podem dificultar a aprendizagem escolar, quando a criança ingressa no ensino fundamental. Existem testes simples, que podem ser aplicados pelos professores, para a identificação desses problemas e seu adequado tratamento. Em relação às crianças com altas habilidades (superdotadas ou talentosas), a identificação levará em conta o contexto sócio-econômico e cultural e será feita por meio de observação sistemática do comportamento e do desempenho do aluno, com vistas a verificar a intensidade, a freqüência e a consistência dos traços, ao longo de seu desenvolvimento.

Considerando as questões envolvidas no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, a articulação e a cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência é fundamental e potencializa a ação de cada um deles. Como é sabido, o atendimento não se limita à área educacional, mas envolve especialistas sobretudo da área da saúde e da psicologia e depende da colaboração de diferentes órgãos do Poder Público, em particular os vinculados à saúde, assistência e promoção social, inclusive em termos de recursos. É medida racional que se evite a duplicação de recursos através da articulação daqueles setores desde a fase de diagnóstico de déficits sensoriais até as terapias específicas. Para a população de baixa renda, há ainda necessidade de ampliar, com a colaboração dos Ministérios da Saúde e da Previdência, órgãos oficiais e entidades não-governamentais de assistência social, os atuais programas para oferecimento de órteses e próteses de diferentes tipos. O Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas (Lei n.9.533/97) estendido a essa clientela, pode ser um importante meio de garantir-lhe o acesso e à freqüência à escola.

A formação de recursos humanos com capacidade de oferecer o atendimento aos educandos especiais nas creches, pré-escolas, centros de educação infantil, escolas regulares de ensino fundamental, médio e superior, bem como em instituições especializadas e outras instituições é uma prioridade para o Plano Nacional de Educação. Não há como ter uma escola regular eficaz quanto ao desenvolvimento e aprendizagem dos educandos especiais sem que seus professores, demais técnicos, pessoal administrativo e auxiliar sejam preparados para atendê-los adequadamente. As classes especiais, situadas nas escolas "regulares", destinadas aos alunos parcialmente integrados, precisam contar com professores especializados e material pedagógico adequado.

As escolas especiais devem ser enfatizadas quando as necessidades dos alunos assim o indicarem. Quando esse tipo de instituição não puder ser criado nos Municípios menores e mais pobres, recomenda-se a celebração de convênios intermunicipais e com organizações não-governamentais, para garantir o atendimento da clientela.

Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais.

Requer-se um esforço determinado das autoridades educacionais para valorizar a permanência dos alunos nas classes regulares, eliminando a nociva prática de encaminhamento para classes especiais daqueles que apresentam dificuldades comuns de

aprendizagem, problemas de dispersão de atenção ou de disciplina. A esses deve ser dado maior apoio pedagógico nas suas próprias classes, e não separá-los como se precisassem de atendimento especial.

Considerando que o aluno especial pode ser também da escola regular, os recursos devem, também, estar previstos no ensino fundamental. Entretanto, tendo em vista as especificidades dessa modalidade de educação e a necessidade de promover a ampliação do atendimento, recomenda-se reservar-lhe uma parcela equivalente a 5 ou 6% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.3 Objetivos e Metas[8]

1. Organizar, em todos os Municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência, programas destinados a ampliar a oferta da estimulação precoce (interação educativa adequada) para as crianças com necessidades educacionais especiais, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, especialmente creches. **

2. Generalizar, em cinco anos, como parte dos programas de formação em serviço, a oferta de cursos sobre o atendimento básico a educandos especiais, para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental, utilizando inclusive a TV Escola e outros programas de educação a distância.

3. Garantir a generalização, em cinco anos, da aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e do ensino fundamental, em parceria com a área de saúde, de forma a detectar problemas e oferecer apoio adequado às crianças especiais.

4. Nos primeiros cinco anos de vigência deste plano, redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam.

5. Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar.

6. Implantar, em até quatro anos, em cada unidade da Federação, em parceria com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e com as organizações da sociedade civil, pelo menos um centro especializado, destinado ao atendimento de pessoas com severa dificuldade de desenvolvimento **

7. Ampliar, até o final da década, o número desses centros, de sorte que as diferentes regiões de cada Estado contem com seus serviços.

8. Tornar disponíveis, dentro de cinco anos, livros didáticos falados, em braille e em caracteres ampliados, para todos os alunos cegos e para os de visão sub-normal do ensino fundamental.**

9. Estabelecer, em cinco anos, em parceria com as áreas de assistência social e cultura e com organizações não-governamentais, redes municipais ou intermunicipais para tornar disponíveis aos alunos cegos e aos de visão sub-normal livros de literatura falados, em braille e em caracteres ampliados.

10. Estabelecer programas para equipar, em cinco anos, as escolas de educação básica e, em dez anos, as de educação superior que atendam educandos surdos e aos de visão sub-normal, com aparelhos de amplificação sonora e outros equipamentos que facilitem a aprendizagem, atendendo-se, prioritariamente, as classes especiais e salas de recursos.**

11. Implantar, em cinco anos, e generalizar em dez anos, o ensino da Língua Brasileira de Sinais para os alunos surdos e, sempre que possível, para seus familiares e para o pessoal da unidade escolar, mediante um programa de formação de monitores, em parceria com organizações não-governamentais. **

12. Em coerência com as metas nº 2, 3 e 4, da educação infantil e metas nº 4.d, 5 e 6, do ensino fundamental:

a) estabelecer, no primeiro ano de vigência deste plano, os padrões mínimos de infra-estrutura das escolas para o recebimento dos alunos especiais;**

b) a partir da vigência dos novos padrões, somente autorizar a construção de prédios escolares, públicos ou privados, em conformidade aos já definidos requisitos de infra-estrutura para atendimento dos alunos especiais;

c) adaptar, em cinco anos, os prédios escolares existentes, segundo aqueles padrões.

13. Definir, em conjunto com as entidades da área, nos dois primeiros anos de vigência deste plano, indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial, públicas e privadas, e generalizar, progressivamente, sua observância. **

14. Ampliar o fornecimento e uso de equipamentos de informática como apoio à aprendizagem do educando com necessidades especiais, inclusive através de parceria com organizações da sociedade civil voltadas para esse tipo de atendimento. **

15. Assegurar, durante a década, transporte escolar com as adaptações necessárias aos alunos que apresentem dificuldade de locomoção. **

16. Assegurar a inclusão, no projeto pedagógico das unidades escolares, do atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, definindo os recursos disponíveis e oferecendo formação em serviço aos professores em exercício.

17. Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis ulteriores de ensino. **

18. Estabelecer cooperação com as áreas de saúde, previdência e assistência social para, no prazo de dez anos, tornar disponíveis órteses e próteses para todos os educandos com deficiências, assim como atendimento especializado de saúde, quando for o caso.

19. Incluir nos currículos de formação de professores, nos níveis médio e superior, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais.**

20. Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação. **

21. Introduzir, dentro de três anos a contar da vigência deste plano, conteúdos disciplinares referentes aos educandos com necessidades especiais nos cursos que formam profissionais em áreas relevantes para o atendimento dessas necessidades, como Medicina, Enfermagem e Arquitetura, entre outras. **

22. Incentivar, durante a década, a realização de estudos e pesquisas, especialmente pelas instituições de ensino superior, sobre as diversas áreas relacionadas aos alunos que apresentam necessidades especiais para a aprendizagem.**

23. Aumentar os recursos destinados à educação especial, a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18. **

24. No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

25. Estabelecer um sistema de informações completas e fidedignas sobre a população a ser atendida pela educação especial, a serem coletadas pelo censo educacional e pelos censos populacionais. *

26. Implantar gradativamente, a partir do primeiro ano deste plano, programas de atendimento aos alunos com altas habilidades nas áreas artística, intelectual ou psicomotora.

27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.

28. Observar, no que diz respeito a essa modalidade de ensino, as metas pertinentes estabelecidas nos capítulos referentes aos níveis de ensino, à formação de professores e ao financiamento e gestão.

9. EDUCAÇÃO INDÍGENA

9.1 Diagnóstico

No Brasil, desde o século XVI, a oferta de programas de educação escolar às comunidades indígenas esteve pautada pela catequização, civilização e integração forçada dos índios à sociedade nacional. Dos missionários jesuítas aos positivistas do Serviço de Proteção aos Índios, do ensino catequético ao ensino bilíngüe, a tônica foi uma só: negar a diferença, assimilar os índios, fazer com que eles se transformassem em algo diferente do que eram. Nesse processo, a instituição da escola entre grupos indígenas serviu de instrumento de imposição de valores alheios e negação de identidades e culturas diferenciadas.

Só em anos recentes esse quadro começou a mudar. Grupos organizados da sociedade civil passaram a trabalhar junto com comunidades indígenas, buscando alternativas à submissão desses grupos, como a garantia de seus territórios e formas menos violentas de relacionamento e convivência entre essas populações e outros segmentos da sociedade nacional. A escola entre grupos indígenas ganhou, então, um novo significado e um novo sentido, como meio para assegurar o acesso a conhecimentos gerais sem precisar negar as especificidades culturais e a identidade daqueles grupos. Diferentes experiências surgiram em várias regiões do Brasil, construindo projetos educacionais específicos à realidade sociocultural e histórica de determinados grupos indígenas, praticando a interculturalidade e o bilingüismo e adequando-se ao seu projeto de futuro.

O abandono da previsão de desaparecimento físico dos índios e da postura integracionista que buscava assimilar os índios à comunidade nacional, porque os entendia como categoria étnica e social transitória e fadada à extinção, está integrado nas mudanças e inovações garantidas pelo atual texto constitucional e fundamenta-se no reconhecimento da extraordinária capacidade de sobrevivência e mesmo de recuperação demográfica, como se verifica hoje, após séculos de práticas genocidas. As pesquisas mais recentes indicam que existem hoje entre 280.000 e 329.000 índios em terras indígenas, constituindo cerca de 210 grupos distintos. Não há informações sobre os índios urbanizados, e muitos deles preservam suas línguas e tradições.

O tamanho reduzido da população indígena, sua dispersão e heterogeneidade tornam particularmente difícil a implementação de uma política educacional adequada. Por isso mesmo, é de particular importância o fato de a Constituição Federal ter assegurado o direito das sociedades indígenas a uma educação escolar diferenciada, específica, intercultural e bilíngüe, o que vem sendo regulamentado em vários textos legais. Só dessa forma se poderá assegurar não apenas sua sobrevivência física mas também étnica, resgatando a dívida social que o Brasil acumulou em relação aos habitantes originais do território.

Em que pese a boa vontade de setores de órgãos governamentais, o quadro geral da educação escolar indígena no Brasil, permeado por experiências fragmentadas e descontínuas, é regionalmente desigual e desarticulado. Há, ainda, muito a ser feito e construído no sentido da universalização da oferta de uma educação escolar de qualidade para os povos indígenas, que venha ao encontro de seus projetos de futuro, de autonomia e que garanta a sua inclusão no universo dos programas governamentais que buscam a

satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, nos termos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A transferência da responsabilidade pela educação indígena da Fundação Nacional do Índio para o Ministério da Educação não representou apenas uma mudança do órgão federal gerenciador do processo. Representou também uma mudança em termos de execução: se antes as escolas indígenas eram mantidas pela FUNAI (ou por secretarias estaduais e municipais de educação, através de convênios firmados com o órgão indigenista oficial), agora cabe aos Estados assumirem tal tarefa. A estadualização das escolas indígenas e, em alguns casos, sua municipalização ocorreram sem a criação de mecanismos que assegurassem uma certa uniformidade de ações que garantissem a especificidade destas escolas. A estadualização assim conduzida não representou um processo de instituição de parcerias entre órgãos governamentais e entidades ou organizações da sociedade civil, compartilhando uma mesma concepção sobre o processo educativo a ser oferecido para as comunidades indígenas, mas sim uma simples transferência de atribuições e responsabilidades. Com a transferência de responsabilidades da FUNAI para o MEC, e deste para as secretarias estaduais de educação, criou-se uma situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas.

Não há, hoje, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que dificulta a implementação de uma política nacional que assegure a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe às comunidades indígenas.

Há também a necessidade de regularizar juridicamente as escolas indígenas, contemplando as experiências bem sucedidas em curso e reorientando outras para que elaborem regimentos, calendários, currículos, materiais didático-pedagógicos e conteúdos programáticos adaptados às particularidades étno-culturais e lingüísticas próprias a cada povo indígena.

9.2 Diretrizes

A Constituição Federal assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

A coordenação das ações escolares de educação indígena está, hoje, sob responsabilidade do Ministério de Educação, cabendo aos Estados e Municípios, a sua execução.

A proposta de uma escola indígena diferenciada, de qualidade, representa uma grande novidade no sistema educacional do País e exige das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que estas escolas sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema oficial, quanto para que sejam respeitadas em suas particularidades.

A educação bilíngüe, adequada às peculiaridades culturais dos diferentes grupos, é melhor atendida através de professores índios. É preciso reconhecer que a formação inicial e continuada dos próprios índios, enquanto professores de suas comunidades, deve ocorrer em serviço e concomitantemente à sua própria escolarização. A formação que se contempla deve capacitar os professores para a elaboração de currículos e programas específicos para as escolas indígenas; o ensino bilíngüe, no que se refere à metodologia e ensino de segundas línguas e ao estabelecimento e uso de um sistema ortográfico das línguas maternas; a condução de pesquisas de caráter antropológico visando à sistematização e incorporação dos conhecimentos e saberes tradicionais das sociedades indígenas e à elaboração de materiais didático-pedagógicos, bilíngües ou não, para uso nas escolas instaladas em suas comunidades.

9.3 Objetivos e Metas[9]

1. Atribuir aos Estados a responsabilidade legal pela educação indígena, quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidades aos seus Municípios, sob a coordenação geral e com o apoio financeiro do Ministério da Educação.**

2. Universalizar imediatamente a adoção das diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena e os parâmetros curriculares estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.**

3. Universalizar, em dez anos, a oferta às comunidades indígenas de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental, respeitando seus modos de vida, suas visões de mundo e as situações sociolingüísticas específicas por elas vivenciadas.**

4. Ampliar, gradativamente, a oferta de ensino de 5ª a 8ª série à população indígena, quer na própria escola indígena, quer integrando os alunos em classes comuns nas escolas próximas, ao mesmo tempo que se lhes ofereça o atendimento adicional necessário para sua adaptação, a fim de garantir o acesso ao ensino fundamental pleno.**

5. Fortalecer e garantir a consolidação, o aperfeiçoamento e o reconhecimento de experiências de construção de uma educação diferenciada e de qualidade atualmente em curso em áreas indígenas.**

6. Criar, dentro de um ano, a categoria oficial de "escola indígena" para que a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe seja assegurada.**

7. Proceder, dentro de dois anos, ao reconhecimento oficial e à regularização legal de todos os estabelecimentos de ensino localizados no interior das terras indígenas e em outras áreas assim como a constituição de um cadastro nacional de escolas indígenas.**

8. Assegurar a autonomia das escolas indígenas, tanto no que se refere ao projeto pedagógico quanto ao uso de recursos financeiros públicos para a manutenção do cotidiano escolar, garantindo a plena participação de cada comunidade indígena nas decisões relativas ao funcionamento da escola.

9. Estabelecer, dentro de um ano, padrões mínimos mais flexíveis de infra-estrutura escolar para esses estabelecimentos, que garantam a adaptação às condições climáticas da região e, sempre que possível, as técnicas de edificação próprias do grupo, de acordo com o uso social e concepções do espaço próprias de cada comunidade indígena, além de condições sanitárias e de higiene.**

10. Estabelecer um programa nacional de colaboração entre a União e os Estados para, dentro de cinco anos, equipar as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo bibliotecas, videotecas e outros materiais de apoio.**

11. Adaptar programas do Ministério da Educação de auxílio ao desenvolvimento da educação, já existentes, como transporte escolar, livro didático, biblioteca escolar, merenda escolar, TV Escola, de forma a contemplar a especificidade da educação indígena, quer em termos do contingente escolar, quer quanto aos seus objetivos e necessidades, assegurando o fornecimento desses benefícios às escolas.**

12. Fortalecer e ampliar as linhas de financiamento existentes no Ministério da Educação para implementação de programas de educação escolar indígena, a serem executados pelas secretarias estaduais ou municipais de educação, organizações de apoio aos índios, universidades e organizações ou associações indígenas.*

13. Criar, tanto no Ministério da Educação como nos órgãos estaduais de educação, programas voltados à produção e publicação de materiais didáticos e pedagógicos específicos para os grupos indígenas, incluindo livros, vídeos, dicionários e outros, elaborados por professores indígenas juntamente com os seus alunos e assessores.**

14. Implantar, dentro de um ano, as diretrizes curriculares nacionais e os parâmetros curriculares e universalizar, em cinco anos, a aplicação pelas escolas indígenas na formulação do seu projeto pedagógico.*

15. Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades lingüísticas e culturais das sociedades indígenas, garantindo a esses professores os mesmos direitos atribuídos aos demais do mesmo sistema de

ensino, com níveis de remuneração correspondentes ao seu nível de qualificação profissional.

16. Estabelecer e assegurar a qualidade de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena, especialmente no que diz respeito aos conhecimentos relativos aos processos escolares de ensino-aprendizagem, à alfabetização, à construção coletiva de conhecimentos na escola e à valorização do patrimônio cultural da população atendida.**

17. Formular, em dois anos, um plano para a implementação de programas especiais para a formação de professores indígenas em nível superior, através da colaboração das universidades e de instituições de nível equivalente.

18. Criar, estruturar e fortalecer, dentro do prazo máximo de dois anos, nas secretarias estaduais de educação, setores responsáveis pela educação indígena, com a incumbência de promovê-la, acompanhá-la e gerenciá-la.

19. Implantar, dentro de um ano, cursos de educação profissional, especialmente nas regiões agrárias, visando à auto-sustentação e ao uso da terra de forma equilibrada.

20. Promover, com a colaboração entre a União, os Estados e Municípios e em parceria com as instituições de ensino superior, a produção de programas de formação de professores de educação a distância de nível fundamental e médio.**

21. Promover a correta e ampla informação da população brasileira em geral, sobre as sociedades e culturas indígenas, como meio de combater o desconhecimento, a intolerância e o preconceito em relação a essas populações.

IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

10. FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

10.1 Diagnóstico

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,

. a formação profissional inicial;

. as condições de trabalho, salário e carreira;

. a formação continuada.

A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior (e isso não é uma questão meramente técnica de oferta de maior número de cursos de formação inicial e de cursos de qualificação em serviço) por outro lado é fundamental manter na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante os bons profissionais do magistério. Salário digno e carreira de magistério entram,

aqui, como componentes essenciais. Avaliação de desempenho também tem importância, nesse contexto.

Em coerência com esse diagnóstico, o Plano Nacional de Educação estabelece diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas, quer no tocante aos espaços físicos, à infra-estrutura, aos instrumentos e materiais pedagógicos e de apoio, aos meios tecnológicos, etc., quer no que diz respeito à formulação das propostas pedagógicas, à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e nos conselhos escolares, quer, ainda, quanto à formulação dos planos de carreira e de remuneração do magistério e do pessoal administrativo e de apoio.

As funções docentes em educação básica, em todas as modalidades de ensino, passam de 2 milhões. O número de professores é menor, considerando que o mesmo docente pode estar atuando em mais de um nível e/ou modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento, sendo, nesse caso, contado mais de uma vez. As funções docentes estão assim distribuídas, segundo os dados de 1998 (MEC/INEP/SEEC):

Educação infantil: 219.593
Classes de alfabetização: 46.126
Ensino fundamental: 1.439.064
Ensino médio: 365.874
Educação especial: 37.356
Educação de jovens e adultos: 103.051

A análise da distribuição das funções docentes por nível de formação e níveis escolares em que atuam somente pode ser feita sobre os dados de 1996, os últimos publicados pelo MEC/INEP/SEEC, conforme se vê a seguir:

Tabela 19 - Funções Docentes - distribuição nacional por nível de formação e níveis escolares em que atuam – 1998

Nível de formação	Total de funções	Níveis e modalidades de atuação					
		Pré-Esc e Alfabetiz.	1ª à 4ª séries	5ª à 8ª séries	ensino médio	educação especial	jovens e adultos
Ens.Fund. Incompl.	65.968	20.581	44.335	712	18	322	567
Ens.Fund. Completo	80.119	22.043	50.641	5.913	675	847	1.462
Ens. Médio Completo	916.791	174.948	531.256	153.258	38.250	19.079	32.150
Ens. Sup. Completo	1.066.396	48.147	172.715	501.625	326.801	17.108	68.872
Total	2.129.274	265.719	798.947	661.508	365.744	37.356	103.051

Fonte: MEC/INEP: Sinopse Estatística 1996.

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Se uma função docente correspondesse a um professor, depreender-se-ia dessa Tabela a seguinte necessidade de qualificação:

Para a *educação infantil*: 29.458 professores que atuam na pré-escola precisam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida. Quanto aos da creche, não há dados. Um levantamento urgente se faz necessário, para dimensionar a demanda e definir a estratégia e os recursos requeridos.

Quanto às *classes de alfabetização*: como serão desfeitas, conforme as diretrizes e metas deste plano, não se trata de qualificar os professores para nelas permanecerem, mas para atuarem no ensino fundamental. São 13.166 professores que possuem formação apenas de ensino fundamental e que deverão cursar pelo menos o ensino médio, modalidade normal.

Para as *4 primeiras séries do ensino fundamental*: 94.976 precisam obter diploma de nível médio, modalidade normal. Considerando o grande aumento do número de matrículas

nesse nível de ensino, entre 1996 e 1999, é de supor que a quantidade de professores nessa situação seja bem maior, principalmente se houve admissões sem a qualificação mínima exigida.

Para as *4 últimas séries do ensino fundamental*: 159.883 carecem de formação de nível superior, com licenciatura plena.

Para o *ensino médio*: 44.486 necessitam de formação superior. Chega-se ao número de 58.000, em 1997, calculando-se a partir dos dados disponíveis sobre o percentual dos que atuam nesse nível com curso superior.

As necessidades de qualificação para a *educação especial* e para a *educação de jovens e adultos* são pequenas no que se refere ao nível de formação pois, em ambas as modalidades, 97% dos professores têm nível médio ou superior. A questão principal, nesses dois casos, é a qualificação para a especificidade da tarefa.

Esta exigência, aliás, se aplica também na formação para o magistério na educação infantil, nas séries iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio. As características psicológicas, sociais e físicas das diferentes faixas etárias carregam modos diversos de encarar os objetos de conhecimento e de aprender. Daí por que não basta ser formado num determinado nível de ensino; é preciso adquirir o conhecimento da especificidade do processo de construção do conhecimento em cada uma daquelas circunstâncias e faixas etárias.

É fundamental que os dados sobre necessidades de qualificação sejam desagregados por Estado, o que deverá ser feito nos planos estaduais, a fim de dimensionar o esforço que em cada um deles deverá ser feito para alcançar o patamar mínimo de formação exigido.

Os dados acima apontam somente para a necessidade atual, isto é, para que o magistério brasileiro que está atuando nos sistemas de ensino possua o nível de formação mínimo estabelecido pela lei. Considerando que este plano fixa metas de expansão e de melhoria da qualidade do ensino, as necessidades de formação crescerão na mesma proporção daquelas metas.

No campo da remuneração, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério está fazendo uma extraordinária mudança naqueles Estados e Municípios onde o professor recebia salários muito baixos, inferiores ao salário mínimo. Devem ser aplicados, obrigatoriamente, pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do pessoal de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Lei 9.429/96, art. 7º). Nos Estados e Municípios onde o salário já era mais alto do que o possibilitado pelo FUNDEF, não houve melhoria para os professores, antes, dificuldades adicionais para certos Municípios manter o padrão anterior de remuneração. A avaliação do FUNDEF vem apontando as falhas e sugerindo revisões com vistas a solucionar os problemas que vêm ocorrendo. Em alguns lugares, os professores de educação infantil, de jovens e adultos e de ensino médio, ficaram prejudicados. Se os 10% dos mínimos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não postos no FUNDEF forem efetivamente destinados, nos Municípios, à educação infantil e, nos Estados, ao ensino médio, os problemas ficarão em parte minimizados.

Em cumprimento à Lei 9.424/96, estão sendo elaborados ou reformulados os planos de carreira do magistério. Tratando-se de um processo em curso, este plano reforça o propósito através de metas específicas, na expectativa de que isso constitua um importante passo e instrumento na valorização do magistério.

10.2 Diretrizes

A qualificação do pessoal docente se apresenta hoje como um dos maiores desafios para o Plano Nacional de Educação, e o Poder Público precisa se dedicar prioritariamente à solução deste problema. A implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação é uma condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País,

uma vez que a produção do conhecimento e a criação de novas tecnologias dependem do nível e da qualidade da formação das pessoas.

A melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. Este compromisso, entretanto, não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional.

A valorização do magistério implica, pelo menos, os seguintes requisitos:

* uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;

* um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;

* jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;

* salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;

* compromisso social e político do magistério.

Os quatro primeiros precisam ser supridos pelos sistemas de ensino. O quinto depende dos próprios professores: o compromisso com a aprendizagem dos alunos, o respeito a que têm direito como cidadãos em formação, interesse pelo trabalho e participação no trabalho de equipe, na escola. Assim, a valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, da garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração e, pelo lado dos profissionais do magistério, do bom desempenho na atividade. Dessa forma, há que se prever na carreira sistemas de ingresso, promoção e afastamentos periódicos para estudos que levem em conta as condições de trabalho e de formação continuada e a avaliação do desempenho dos professores.

Na *formação inicial* é preciso superar a histórica dicotomia entre teoria e prática e o divórcio entre a formação pedagógica e a formação no campo dos conhecimentos específicos que serão trabalhados na sala de aula.

A *formação continuada* assume particular importância, em decorrência do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplos e profundos na sociedade moderna. Este Plano, portanto, deverá dar especial atenção à formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação.

Quanto à remuneração, é indispensável que níveis mais elevados correspondam a exigências maiores de qualificação profissional e de desempenho.

Este plano estabelece as seguintes diretrizes para a formação dos profissionais da educação e sua valorização:

Os cursos de formação deverão obedecer, em quaisquer de seus níveis e modalidades, aos seguintes princípios:

a) sólida formação teórica nos conteúdos específicos a serem ensinados na Educação Básica, bem como nos conteúdos especificamente pedagógicos;

b) ampla formação cultural;

c) atividade docente como foco formativo;

d) contato com a realidade escolar desde o início até o final do curso, integrando a teoria à prática pedagógica;

e) pesquisa como princípio formativo;

f) domínio das novas tecnologias de comunicação e da informação e capacidade para integrá-las à prática do magistério;

g) análise dos temas atuais da sociedade, da cultura e da economia;

h) inclusão das questões relativas à educação dos alunos com necessidades especiais e das questões de gênero e de etnia nos programas de formação;

i) trabalho coletivo interdisciplinar;

j) vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino;

k) desenvolvimento do compromisso social e político do magistério; e

l) conhecimento e aplicação das diretrizes curriculares nacionais dos níveis e modalidades da educação básica.

A formação inicial dos profissionais da educação básica deve ser responsabilidade principalmente das instituições de ensino superior, nos termos do art. 62 da LDB, onde as funções de pesquisa, ensino e extensão e a relação entre teoria e prática podem garantir o patamar de qualidade social, política e pedagógica que se considera necessário. As instituições de formação em nível médio (modalidade Normal), que oferecem a formação admitida para atuação na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental formam os profissionais.

A formação continuada do magistério é parte essencial da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e visará à abertura de novos horizontes na atuação profissional. Quando feita na modalidade de educação a distância, sua realização incluirá sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores. Essa formação terá como finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de seu aperfeiçoamento técnico, ético e político.

A formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior. Aquela relativa aos professores que atuam na esfera privada será de responsabilidade das respectivas instituições.

A educação escolar não se reduz à sala de aula e se viabiliza pela ação articulada entre todos os agentes educativos - docentes, técnicos, funcionários administrativos e de apoio que atuam na escola. Por essa razão, a formação dos profissionais para as áreas técnicas e administrativas deve esmerar-se em oferecer a mesma qualidade dos cursos para o magistério.

O ensino fundamental nas comunidades indígenas, segundo o preceito constitucional, deverá ser oferecido também nas suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, para o que será necessário formar professores dessas mesmas comunidades.

10.3 Objetivos e Metas[10]

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito.**

2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar.

3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.

4. (VETADO)

5. Identificar e mapear, a partir do primeiro ano deste plano, os professores em exercício em todo o território nacional, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério, de modo a elaborar-se, em dois anos, o diagnóstico da demanda de habilitação de professores leigos e organizar-se, em todos os sistemas de ensino, programas de formação de professores, possibilitando-lhes a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 87.

6. Nos Municípios onde a necessidade de novos professores é elevada e é grande o número de professores leigos, identificar e mapear, já no primeiro ano deste PNE,

portadores de diplomas de licenciatura e de habilitação de nível médio para o magistério, que se encontrem fora do sistema de ensino, com vistas a seu possível aproveitamento.

7. A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

8. Estabelecer, dentro de um ano, diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

9. Definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processo de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores.

10. Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior.**

11. Nos concursos de provas e títulos para provimento dos cargos de professor para a educação indígena, incluir requisitos referentes às particularidades culturais, especialmente lingüísticas, dos grupos indígenas.**

12. Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares.**

13. Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semi-presenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.**

14. Generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino. **

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior. **

16. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos e a educação infantil. **

17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos.

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.**

19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.

20. Incluir em quaisquer cursos de formação profissional, de nível médio e superior, conhecimentos sobre educação das pessoas com necessidades especiais, na perspectiva da integração social.

21. Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas e religiosas do segmento afro-brasileiro, das sociedades indígenas e dos trabalhadores rurais e sua contribuição na sociedade brasileira.

22. Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas.

23. Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa neste campo. **

24. Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.

25. Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.

26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.

27. Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada.

28. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à formação de professores e valorização do magistério.

V - FINANCIAMENTO E GESTÃO

11.1 Diagnóstico

A fixação de um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis e das estratégias para sua ampliação, seja por meio de uma gestão mais eficiente, seja por meio de criação de novas fontes, a partir da constatação da necessidade de maior investimento. Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais. É preciso, entretanto, desfazer alguns enganos. Há uma imagem equivocada de que esta fonte representa valor elevado. A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos de impostos não constituem sequer a totalidade dos recursos tributários (que incluem taxas e contribuições de melhoria).O imposto é espécie do gênero tributo. O orçamento fiscal da União de 1998, por exemplo, equivalia a 325,6 bilhões, sendo o orçamento da seguridade social da ordem de 105 bilhões. A receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, no nível federal, não chegou a 4 bilhões, valor que sequer cobre os gastos com instituições de ensino superior (Tabela 20).

Tabela 20 - Ministério da Educação - Despesa por Fonte(R$ milhões)

Fonte	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Recursos ordinários	0	0	0	0	977	10,1	478	4,4	1.138	10,26
Manut. e desenv. do ensino. art 212, CF	3.489	38,5	4.788	52,3	3.360	34,9	3.831	35,8	3.826	34,5

Salário-Educação	370	4,1	486	5,3	613	6,4	619	5,7	738	6,7
Contrib. Social S/ Lucro das PJurídicas	271	3,0	259	2,8	39	0,4	161	1,5	529	4,8
Contrib. Social p/ Seguridade Social	356	3,9	787	8,6	1.099	11,4	0	0	694	6,3
Fundo de Estabil. Fiscal – FEF	3.388	37,4	1.632	17,8	2.440	25,3	3.733	34,7	2.152	19,4
Recursos Diretamente arrecadados	575	6,3	530	5,8	495	5,1	518	4,8	246	2,2
Recursos de Concessões e Permissões	0	0	0	0	0	0	496	4,5	0	0
Outros	621	6,8	671	7,4	620	6,4	932	13,3	1.762	15,9
Total	9.070	100,0	9.153	100,0	9.643	100,0	10.768	100,0	11.085	100,0

Fonte : SIAFI/PRODASEN - Elaboração; COFF/CD

1995 a 1998 - valores liquidados
1999 - Lei Orçamentária

Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a Constituição definiu uma divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, estabelecendo ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. As Tabelas 21 e 22 mostram o retrato dos gastos com educação, somadas todas as esferas administrativas.

Tabela 21 - Gastos Diretos com Educação das Administrações Públicas – 1997

Natureza da despesa	Esfera de governo			Todas as esferas-consolidado
	União	Estados	Municípios	
Pessoal e encargos sociais	4.027.842.317	12.275.243.303	7.214.711.927	23.517.797.547
Transferência de Assistência e Previdência	2.413.067.152	2.983.201.731	913.985.248	6.310.254.129
Outras despesas correntes	2.430.273.641	3.067.446.542	3.119.763.513	8.617.483.696
Investimentos	603.634.891	917.226.164	717.058.074	2.237.919.129
Inversões financeiras	152.685.812	12.132.874	2.955.326	167.774.012
Total	9.627.503.814	19.256.250.613	11.968.474.085	40.851.228.512

Fonte : FECAMP – em valores históricos

Tabela 22 - Gastos Com Educação – Esferas Federativas – 1997

Ente federativo	%
UNIÃO	23,6
ESTADOS	47,1
MUNICÍPIOS	29,3

Fonte: Fecamp

Em 1995, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 14, verificavam-se graves distorções. Por exemplo, no Maranhão, na reduzida rede estadual, o gasto médio por aluno era de 343 reais, ao passo que nas redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas o valor aplicado não passava de 88 reais. No extremo oposto, em São Paulo,

onde o estado arcava com a maior parte das matrículas do ensino fundamental, o gasto correspondia a 336 reais, enquanto nas redes municipais equivalia a 1.165 reais. O conjunto dos Município do Maranhão e de Alagoas era responsável por dois terços das matrículas e recebia apenas um terço dos recursos. Assim, dois cidadãos do mesmo estado e do mesmo nível de ensino eram tratados de forma absolutamente distinta.

Para corrigir esta situação foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como FUNDEF. Este é constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI-Exp.) e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar n° 87/96.

Os núcleos da proposta do FUNDEF são: o estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente (fixado em 315 reais para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua a complementação. Em 1998 esta foi equivalente a cerca de 435 milhões (Tabela 23). Para o exercício de 1999 a previsão é de que a complementação da União seja de cerca de 610 milhões (Portaria nº 286/99-MF).

Tabela 23 - Origem das Receitas do Fundef – 1998 R$ Mil

Receita	Valor Distribuído	%
FPM	1.838.315	13,9
FPE	1.638.058	12,4
ICMS	8.759.096	66,3
IPI-Exp.	237.989	1,8
LC 87/96	314.003	2,4
Subtotal	12.787.461	96,8
Complementação da União	434.819	3,2
Total	13.222.280	100,0

Fonte : SIAFI/Tribunal de Contas da União

Além de promover a eqüidade, o FUNDEF foi o instrumento de uma política que induziu várias outras transformações :

- com a criação de contas únicas e específicas e dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF deu-se mais transparência à gestão. A maior visibilidade dos recursos possibilitou inclusive a identificação de desvios;
- com a obrigatoriedade da apresentação de planos de carreira com exigência de habilitação, deflagrou-se um processo de profissionalização da carreira;
- com a subvinculação ao pagamento dos professores melhoraram os salários e foram novamente atraídos para a carreira professores que ocupavam outras posições no mercado de trabalho;
- a fixação de um critério objetivo do número de matrículas e a natureza contábil do fundo permitiram colocar os recursos onde estão os alunos e eliminar práticas clientelistas;
- diminuiu consideravelmente o número de classes de alfabetização e de alunos maiores de 7 anos na pré-escola, sendo trazidos para o ensino fundamental.

Em 21 dos 26 Estados, verificou-se uma transferência líquida de recursos das redes estaduais para as municipais. É inegável o efeito redistributivo do FUNDEF, sobretudo no Nordeste – onde as redes municipais são responsáveis por cerca de 50% das matrículas.

Conforme indica a Tabela 24, dos 5.506 Municípios brasileiros, cerca de 39% (2.159) contavam com um valor por aluno/ano abaixo do valor mínimo nacional de 315 reais.

Tabela 24 - Efeitos Financeiros do FUNDEF, nos Municípios com gasto abaixo do valor mínimo (R$ 315,00) – 1998

Valor por aluno/ano *(R$1,00)*	Municípios		Alunos/97		Valor por aluno/ano		Receita Adicional Bruta *(R$ Milhões)*	Variação	
	Número	%	Número	%	Antes do FUNDEF (A)	Com o FUNDEF (B)		Do valor por aluno	% (B/A)
Até 100	308	5,6	1.740.209	14,0	77,8	324,9	429,9	247,0	317
De 100 a 150	613	11,1	2.192.551	17,6	124,2	335,4	463,1	211,2	170
De 150 a 200	474	8,6	2.006.045	16,1	178,4	437,0	518,8	258,6	145
De 200 a250	370	6,7	1.193.002	9,7	225,7	389,3	195,1	163,5	72
De 250 a 315	394	7,1	1.125.758	9,0	281,3	405,7	140,0	124,3	44
Subtotal	2.159	39,2	8.257.565	66,4	163,7	375,2	1.746,9	211,5	129
Outros Municípios	3.347	60,8	4.178.963	33,6					
Total	5.506	100,0	12.435.528	100,0					

Fonte : MEC/SEADE – Balanço do primeiro ano do FUNDEF

A partir desta redistribuição, o FUNDEF constituiu-se em instrumento fundamental para alcançar a meta prioritária da universalização. De 1997 para 1998, houve um aumento expressivo de 6% nas matrículas, que cresceram de 30.535.072, em 1997, para 32.380.024, em 1998.

É certo que alguns ajustes e aperfeiçoamentos são necessários, como está previsto na própria legislação. Destacam-se as questões de como garantir o financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio. De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF, inclusive a eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica – que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer alteração na Emenda Constitucional nº 14.

Como apontou Barjas Negri (Financiamento da Educação no Brasil - MEC/INEP,1997), "há uma grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil. A partir de 1986 iniciou-se a disseminação de informações que continham grave erro metodológico, ou seja, incluindo-se uma dupla contagem de gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da UNESCO" (de 1989, mas que constavam ainda do Anuário Estatístico de 1995).

Para superar esta dificuldade, Negri procurou em criterioso estudo estimar os recursos potencialmente disponíveis, a partir das vinculações. O problema deste método é que capta muito bem o que se deve gastar, mas não o quanto se gasta - dado que só pode ser aferido após a consolidação dos balanços de todos Estados, Municípios e da União. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA calculou em 4,2% os gastos públicos com educação para o ano de 1995. Negri havia chegado, para aquele exercício, ao número de 4,53% de recursos disponíveis.

Observe-se que, embora trabalhe com a execução o IPEA considera os gastos da função educação e cultura, superestimando, portanto os gastos apenas com educação. Dado recente da OCDE indica um gasto público em educação no Brasil equivalente a 5% do PIB (Tabela 25).

Não se devem interpretar estes dados de maneira estática, isto é, os países desenvolvidos que já fizeram um amplo esforço no período pós-guerra estabilizaram seus gastos. Outra é a situação do Brasil, que tem os enormes desafios discutidos neste plano.

Este dado foi informado à OCDE pelo governo brasileiro. Partindo deste dado oficial, a meta estabelecida pelo PL nº 4.173/98, de atingir 6,5% do PIB, incluindo os gastos do setor privado (que Negri estima em 1% do PIB), afigura-se muito modesta. Por outro lado, a meta contida no PL nº 4.155/98, de atingir, apenas no setor público o equivalente a 10% do PIB é muito elevada. Em valores atuais, cada ponto percentual significa cerca de 10 bilhões de reais. Este plano propõe que num prazo de dez anos atinjamos um gasto público equivalente a 7% do PIB, através de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas. Este esforço inicial é indispensável. Para tanto é necessário o compromisso do Congresso Nacional, e dos Legislativos subnacionais, que elaborarão os planos plurianuais e orçamentos que vigorarão no período. Com o tempo haveria uma estabilização num patamar menor, na medida em que fosse sendo erradicado o analfabetismo, corrigida a distorção idade-série e aperfeiçoada a gestão.

Tabela 25 - Despesas Públicas em Educação, em relação ao PIB – 1995

PAÍS	% do PIB
AMÉRICA DO NORTE	x
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
AMÉRICA DO SUL	x
Argentina*	3,4
BRASIL	5,0
Chile*	3,0
Paraguai*	3,1
Uruguai*	2,7
ÁSIA	x
Coréia	3,6
Malásia*	4,9
Tailândia*	3,6
EUROPA	x
Áustria	5,3
Dinamarca	6,5
França	5,8
Noruega	6,8
Portugal	5,4
Espanha	4,8
Suécia	6,6
Reino Unido	4,6

Fonte: Base de dados da OCDE

*Dados de 1996

Financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional facilita amplamente esta tarefa, ao estabelecer, no § 5º do art.69, o repasse automático dos recursos vinculados, ao órgão gestor e ao regulamentar quais as despesas admitidas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme dispunha o Plano Nacional de Educação para Todos, "a melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização tanto das ações do Ministério da Educação e dos demais níveis da administração educativa como a ação nos estabelecimentos de ensino. Essa profissionalização implica a definição de competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável. A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade."

O governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia (Tabela 26). Neste processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares. Estes aumentaram de 11.643, em 1995, para 54.591 em 1998.

Tabela 26 - Programa Dinheiro na Escola 1995 a 1998 – Atendimento

Ano	Número de escolas*	Número de alunos	Valor em R$ mil
1995	144.306	28.350.229	229.348
1996	167.760	31.287.583	259.743
1997	106.711	26.672.800	279.428
1998**	129.632	28.857.262	304.337

Fonte: FNDE (Relatório de Atividades e Gerência do Programa)- Mensagem presidencial ao Congresso Nacional/1999

*a partir de 1997, apenas escolas com mais de 20 alunos
** Dados até julho

11.2 Diretrizes

Ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um *valor em si*, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. A Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporam as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205,CF), devendo ser assegurada "com absoluta prioridade" à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade. Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um *direito*. Assim, a Educação e seu financiamento não serão tratados neste PNE como um problema econômico, mas como um uma questão de cidadania.

Partindo deste enfoque, de nada adiantariam as previsões de dever do Estado, acompanhadas de rigorosas sanções aos agentes públicos em caso de desrespeito a este direito, se não fossem dados os instrumentos para garanti-lo. Daí emerge a primeira diretriz básica para o financiamento da Educação : a *vinculação* constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, adotada pela primeira vez pela Constituição de

1934, ressurgindo com a redemocratização em 1946, e, ainda uma vez, no bojo do processo de abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon, sendo consolidada pela Constituição de 1988. Nos interregnos em que o princípio da vinculação foi enfraquecido ou suprimido, houve uma drástica redução de gastos na educação – como demonstrou o Senador João Calmon nos debates que precederam a aprovação de sua proposta. O avanço significativo dos indicadores educacionais alcançado na década de 90 apoiou-se na vinculação de recursos, o que permitiu manter níveis razoáveis de investimento na educação pública. Embora encontre ainda alguma resistência em alguns nichos da tecnocracia econômica mais avessos ao social, a vinculação de recursos impõe-se não só pela prioridade conferida à Educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz. Somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional.

Outra diretriz importante é a *gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas.* O fundo contábil permite que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a aplicação excessiva de recursos nas atividades–meio e as injunções de natureza política.

Com o FUNDEF inaugurou-se importante diretriz de financiamento: *a alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas*. Desta forma, há estímulo para a universalização do ensino. O dinheiro é aplicado na atividade-fim: recebe mais quem tem rede, quem tem alunos, dá-se um enfoque positivo ao financiamento da Educação. Até então, aqueles que não cumprissem determinadas disposições eram punidos. Agora, os que cumprem são premiados.

Além disso, a diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, e destes entre si, levava a uma diferença significativa de gasto por aluno, pelo simples fato de estar matriculado numa escola estadual ou municipal.

Cumpre consolidar e aperfeiçoar outra diretriz introduzida a partir do FUNDEF, cuja preocupação central foi a *eqüidade*. Para tanto, é importante o conceito operacional de *valor mínimo gasto por aluno, por ano, definido nacionalmente*. A eqüidade refere-se não só aos sistemas, mas aos alunos em cada escola. Assim, de nada adianta receber dos fundos educacionais um valor por aluno e praticar gastos que privilegiem algumas escolas em detrimento das escolas dos bairros pobres. A LDB preceitua que aos Municípios cabe exercer a função redistributiva com relação a suas escolas.

Instaurada a eqüidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um *padrão mínimo de qualidade* (art. 211,§ 1º, CF e art. 60,§ 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art.4º, IX) como "a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de *custo-aluno-qualidade*. Este deve ser a referência para a política de financiamento da Educação. Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do FUNDEF.

A Constituição Federal preceitua que à União compete exercer as funções redistributiva e supletiva de modo a garantir a *equalização de oportunidades educacionais* (art. 211, § 1º). Trata-se de dar às crianças real possibilidade de acesso e permanência na escola. Há que se combinar , em primeiro lugar, as ações para tanto com aquelas dirigidas ao combate do trabalho infantil. É fundamental fortalecer a educação como um dos alicerces da rede de proteção social. A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza. As *políticas que associam a renda mínima à educação*, adotadas em alguns Estados e Municípios, por iniciativa própria ou com apoio da União, a partir da Lei nº 9533/97, ou, ainda, diretamente pela União em áreas em que as crianças se encontrem em situação de risco, têm-se revelado instrumentos eficazes

de melhoria da qualidade de ensino, reduzindo a repetência e a evasão e envolvendo mais a família com a educação de seus filhos – ingrediente indispensável para o sucesso escolar. Por se tratar não propriamente de um programa educacional, mas de um programa social de amplo alcance, com critérios educacionais, deve ser financiado com recursos oriundos de outras fontes que não as destinadas à educação escolar em senso estrito. Observe-se a propósito que a Educação é uma responsabilidade do Estado e da sociedade e não apenas de um órgão. Evidentemente, o Ministério (ou Secretaria, nos níveis estadual e municipal) da área há de ter o papel central no que se refere à educação escolar. Mas há também que se articular com outros ministérios (ou secretarias), reunindo competências seja em termos de apoio técnico ou recursos financeiros, em áreas de atuação comum.

O MEC há de ter uma atuação conjunta com o Ministério do Trabalho, para a qualificação, formação e treinamento de trabalhadores, nos quais devem ser aplicados, inclusive, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O mesmo raciocínio vale para a Assistência Social e para a Saúde, no que se refere à educação infantil; para a Assistência Social, no que concerne à erradicação da pobreza; para o Ministério da Justiça em relação a educação de jovens e adultos para presos e egressos, contando com recursos do Fundo Penitenciário- FUNPEN ; para o Ministério das Comunicações, no que se refere aos recursos para a universalização que devem ser disponibilizados em condições privilegiadas para as escolas públicas; para os Ministérios da Cultura; Esporte e Turismo; Ciência e Tecnologia e assim por diante. A Educação não é uma preocupação confinada em gueto de um segmento. Envolve todo o governo e deve permear todas as suas ações .

Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30,VI,CF) e da União (art. 30. VI, CF e art. 211,§ 1º , CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.

Quanto à distribuição e gestão dos recursos financeiros, constitui diretriz da maior importância a *transparência.* Assim sendo, devem ser fortalecidas as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, cuja competência deve ser ampliada, de forma a alcançar todos os recursos destinados à Educação Básica.

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante *implantar sistemas de informação*, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar *um sistema de avaliação* - indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação

que reunam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

11.3 Objetivos e Metas[11]

11.3.1 Financiamento

1. (VETADO)

2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.* Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.

3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.*

4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.*

5. Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4.**

6. Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.*

7. (VETADO)

8. Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

9. Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

10. Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS , ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).

11. Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.*

12. Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.**

13. (VETADO)

14. Promover a eqüidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.

15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.

16. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.*

17. Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.*

18. A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/96.*

11.3.2 Gestão

19. Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.**

20. Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.

24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a eqüidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.

26. Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais.

27. Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.

28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

29. Informatizar, em três anos, com auxílio técnico e financeiro da União, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao sistema nacional de estatísticas educacionais.**

30. Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos Estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos Municípios com mais de 20.000 habitantes.**

31. Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.**

32. Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.

33. Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as

secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.**

34. Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.

35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.

36. Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.**

37. Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.**

38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o censo escolar.*

39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio.**

40. Estabelecer, nos Municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil.

41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.**

42. Instituir em todos os níveis, Conselhos da Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

43.Incluir, nos levantamentos estatísticos e no censo escolar informação acerca do gênero, em cada categoria de dados coletados.*

44.Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes a financiamento e gestão.

VI – ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

A implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação.

Ao Ministério da Educação cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira. Trata-se de corrigir acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no País. Os diagnósticos constantes deste plano apontam algumas, nos diversos níveis e/ou modalidades de ensino, na gestão, no financiamento, na formação e valorização do magistério e dos demais trabalhadores da educação. Há muitas ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal. E há metas que

precisam da cooperação do Governo Federal para serem executadas, seja porque envolvem recursos de que os Estados e os Municípios não dispõem, seja porque a presença da União confere maior poder de mobilização e realização.

Desempenharão também um papel essencial nessas funções o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, nos temas referentes à Educação Básica, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, naqueles relativos à educação superior. Considera-se, igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas.

É necessário que algumas entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente participem do acompanhamento e da avaliação do Plano Nacional de Educação. O art. 227, § 7º, da Constituição Federal determina que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente (incluídas nesse grupo as pessoas de 0 a 18 anos de idade) seja levado em consideração o disposto no art. 204, que estabelece a diretriz de "*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*". Além da ação direta dessas organizações há que se contar com a atuação dos conselhos governamentais com representação da sociedade civil como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares (Lei n. 8069/90). Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, organizados nas três esferas administrativas, deverão ter, igualmente, co-responsabilidade na boa condução deste plano.

A avaliação do Plano Nacional de Educação deve valer-se também dos dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação, nos diferentes níveis, como os do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB; do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; do Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Comissão de Especialistas, Exame Nacional de Cursos, Comissão de Autorização e Reconhecimento), avaliação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Além da avaliação contínua, deverão ser feitas avaliações periódicas, sendo que a primeira será no quarto ano após a implantação do PNE.

A organização de um sistema de acompanhamento e controle do PNE não prescinde das atribuições específicas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União - TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados - TCEs, na fiscalização e controle.

Os objetivos e as metas deste plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como *Plano de Estado*, mais do que *Plano de Governo* e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pelo Congresso Nacional, num contexto de expressiva participação social, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil e a conseqüente cobrança das metas nele propostas, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro.

III- LEI Nº 10.260, DE 12 DE JULHO DE 2001.[3]

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

§ 1º O financiamento de que trata o caput deste artigo poderá ser oferecido aos estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado, com avaliação positiva, observado o seguinte: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – o financiamento será concedido sempre que houver disponibilidade de recursos e cumprimento no atendimento prioritário aos alunos dos cursos de graduação; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – os prazos de financiamento dos programas de mestrado e de doutorado serão os mesmos estabelecidos na concessão das respectivas bolsas concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

III – o MEC, excepcionalmente, na forma do regulamento, assegurará a concessão de bolsa para os programas de mestrado e doutorado aos estudantes de melhor desempenho, concluintes de cursos de graduação, que tenham sido beneficiados com financiamento do Fies. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 2º São considerados cursos de graduação, com avaliação positiva, aqueles que, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, Enade, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, gradativamente e em consonância com a sua implementação. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 3º Os cursos que não atingirem a média referida no § 2º deste artigo ficarão desvinculados do Fies até a avaliação seguinte, sem prejuízo para o aluno financiado. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 4º São considerados cursos de mestrado e doutorado, com avaliação positiva, aqueles que, nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, nos termos da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, obedecerem aos padrões de qualidade por ela propostos. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 5º A participação da União no financiamento ao estudante de ensino superior, de mestrado e de doutorado, não gratuitos, dar-se-á exclusivamente mediante contribuições ao fundo instituído por esta Lei, ressalvado o disposto nos arts. 10 e 16 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

Seção I
Das receitas do FIES

Art. 2º Constituem receitas do FIES:

---

[3] BRASIL. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES) e dá outras providencias. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em 18 set.2008. Conversão da MPv nº 2.094-28, de 2001.

I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 16;

II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;

IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais.

VIII – outras receitas. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 1º Fica autorizada:

I - a contratação, pelo agente operador do FIES, de operações de crédito interno e externo na forma disciplinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN);

II - a transferência ao FIES dos saldos devedores dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992;

III – a alienação, total ou parcial, a instituições financeiras, dos ativos de que trata o inciso II deste parágrafo e dos ativos representados por financiamentos concedidos ao amparo desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 2º As disponibilidades de caixa do FIES deverão ser mantidas em depósito na conta única do Tesouro Nacional.

§ 3º As despesas do Fies com o agente operador e os agentes financeiros corresponderão a remuneração mensal, nos seguintes termos: (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – do agente operador pelos serviços prestados, estabelecida em ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e da Educação; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

III – até 1,5% a.a. (um inteiro e cinco décimos por cento ao ano) aos agentes financeiros, calculado sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos até 30 de junho de 2006, pela administração dos créditos concedidos e absorção do risco de crédito efetivamente caracterizado, no percentual estabelecido na alínea *a* do inciso VI do caput do art. 5º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

IV - percentual a ser estabelecido semestralmente em Portaria Interministerial dos Ministros de Estado da Fazenda e da Educação, incidente sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos a partir de 1º de julho de 2006 pela administração dos créditos e absorção do risco de crédito efetivamente caracterizado, no percentual estabelecido no inciso V do caput do art. 5º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 4º O pagamento das obrigações decorrentes das operações de que trata o inciso I do § 1º terá precedência sobre todas as demais despesas.

§ 5º Os saldos devedores alienados ao amparo do inciso III do § 1 o deste artigo e os dos contratos cujos aditamentos ocorreram após 31 de maio de 1999 poderão ser renegociados entre credores e devedores, segundo condições que estabelecerem, relativas à atualização de débitos constituídos, saldos devedores, prazos, taxas de juros, garantias, valores de prestações e eventuais descontos, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 10.846, de 2004)

I - na hipótese de renegociação de saldo devedor parcialmente alienado na forma do inciso III do § 1 o deste artigo, serão estabelecidas condições idênticas de composição para todas as parcelas do débito, cabendo a cada credor, no total repactuado, a respectiva participação percentual no montante renegociado com cada devedor; (Redação dada pela Lei nº 10.846, de 2004)

II - as instituições adquirentes deverão apresentar ao MEC, até o dia 10 de cada mês, relatório referente aos contratos renegociados e liquidados no mês anterior, contendo o número do contrato, nome do devedor, saldo devedor, valor renegociado ou liquidado, quantidade e valor de prestações, taxa de juros, além de outras informações julgadas necessárias pelo MEC.

Seção II
Da gestão do FIES

Art. 3º A gestão do FIES caberá:
I - ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e
II - à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN.
§ 1º O MEC editará regulamento que disporá, inclusive, sobre:
I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo FIES;
II – os casos de transferência de curso ou instituição, suspensão temporária e encerramento dos contratos de financiamento; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).
III – as exigências de desempenho acadêmico para a manutenção do financiamento, observado o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).
IV – aplicação de sanções às instituições de ensino superior e aos estudantes que descumprirem as regras do Fies, observados os §§ 5º e 6º do art. 4º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).
§ 2º O Ministério da Educação poderá contar com o assessoramento de conselho, de natureza consultiva, cujos integrantes serão designados pelo Ministro de Estado.
§ 3º De acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador, as instituições financeiras poderão, na qualidade de agente financeiro, conceder financiamentos com recursos do FIES.

CAPÍTULO II

DAS OPERAÇÕES

Art. 4º São passíveis de financiamento pelo Fies até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para esse fim pelo MEC, em contraprestação aos cursos de graduação, de mestrado e de doutorado em que estejam regularmente matriculados. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).
§ 1º O cadastramento de que trata o caput deste artigo far-se-á por curso oferecido, observadas as restrições de que tratam os §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).
§ 2º Poderá o Ministério da Educação, em caráter excepcional, cadastrar, para fins do financiamento de que trata esta Lei, cursos para os quais não haja processo de avaliação concluído.
§ 3º Cada estudante poderá habilitar-se a apenas um financiamento, destinado à cobertura de despesas relativas a um único curso de graduação, de mestrado ou de doutorado, sendo vedada a concessão a estudante inadimplente com o Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).
§ 4º Para os efeitos desta Lei, os encargos educacionais referidos no caput deste artigo deverão considerar todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles concedidos em virtude de seu pagamento pontual. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 5º O descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão ao Fies sujeita as instituições de ensino às seguintes penalidades: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – impossibilidade de adesão ao Fies por até 3 (três) processos seletivos consecutivos, sem prejuízo para os estudantes já financiados; e (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – ressarcimento ao Fies dos encargos educacionais indevidamente cobrados, conforme o disposto no § 4º deste artigo, bem como dos custos efetivamente incorridos pelo agente operador e pelos agentes financeiros na correção dos saldos e fluxos financeiros, retroativamente à data da infração, sem prejuízo do previsto no inciso I deste parágrafo. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 6º Será encerrado o financiamento em caso de constatação, a qualquer tempo, de inidoneidade de documento apresentado ou de falsidade de informação prestada pelo estudante à instituição de ensino, ao Ministério da Educação, ao agente operador ou ao agente financeiro. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 7º O Ministério da Educação, conforme disposto no art. 3º desta Lei, poderá criar regime especial, na forma do regulamento, dispondo sobre: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – a dilatação dos prazos previstos no inciso I e na alínea *b* do inciso V do art. 5º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – o Fies solidário, com a anuência do agente operador, desde que a formação de cada grupo não ultrapasse 5 (cinco) fiadores solidários e não coloque em risco a qualidade do crédito contratado; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

III – outras condições especiais para contratação do financiamento do Fies para cursos específicos. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 8º As medidas tomadas com amparo no § 7º deste artigo não alcançarão contratos já firmados, bem como seus respectivos aditamentos. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:

I – prazo: não poderá ser superior à duração regular do curso, abrangendo todo o período em que o Fies custear os encargos educacionais a que se refere o art. 4º desta Lei, inclusive o período de suspensão temporária, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

II - juros: a serem estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo, aplicando-se desde a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento;

III – oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino superior; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

IV – carência: de 6 (seis) meses contados a partir do mês imediatamente subseqüente ao da conclusão do curso, mantido o pagamento dos juros nos termos do § 1º deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

V – amortização: terá início no sétimo mês ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, calculando-se as prestações, em qualquer caso: (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

a) nos 12 (doze) primeiros meses de amortização, em valor igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante financiado à instituição de ensino superior no último semestre cursado; (Incluída dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

b) parcelando-se o saldo devedor restante em período equivalente a até 2 (duas) vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado, na forma disposta em regulamento a ser expedido pelo agente operador; (Incluída dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

VI – risco: os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

a) 25% (vinte e cinco por cento) para os agentes financeiros; (Incluída dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

b) 30% (trinta por cento) para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; (Incluída dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

c) 15% (quinze por cento) para as instituições de ensino adimplentes com as obrigações tributárias federais; (Incluída dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

VII – comprovação de idoneidade cadastral do estudante e do(s) seu(s) fiador(es) na assinatura dos contratos, observado o disposto no § 9º deste artigo. (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 1º Ao longo do período de utilização do financiamento, inclusive no período de carência, o estudante financiado fica obrigado a pagar, trimestralmente, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R$ 50,00 (cinqüenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 2º É facultado ao estudante financiado, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 3º Excepcionalmente, por iniciativa do estudante, a instituição de ensino superior à qual esteja vinculado poderá dilatar em até 1 (um) ano o prazo de utilização de que trata o inciso I do caput deste artigo, hipótese na qual as condições de amortização permanecerão aquelas definidas no inciso V e suas alíneas também do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 4º Na hipótese de verificação de inidoneidade cadastral do estudante ou de seu(s) fiador(es) após a assinatura do contrato, ficará sobrestado o aditamento do mencionado documento até a comprovação da restauração da respectiva idoneidade ou a substituição do fiador inidôneo, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 5º O contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores. (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 6º (VETADO) (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 7º O agente financeiro fica autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos, nos termos da normatização do agente operador, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do Fies, de forma que o valor inicialmente contratado retorne integralmente ao Fundo, acrescido dos encargos contratuais. (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 8º Em caso de transferência de curso, aplicam-se ao financiamento os juros relativos ao curso de destino, a partir da data da transferência. (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 9º Para os fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, o estudante poderá oferecer como garantias, alternativamente: (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – fiança; (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – fiança solidária, na forma do inciso II do § 7º do art. 4º desta Lei; (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

III – autorização para desconto em folha de pagamento, nos termos do § 5º deste artigo. (Incluído dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 6º Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º desta Lei promoverá a execução das parcelas vencidas, conforme estabelecido pela instituição de que trata o inciso II do **caput** do mencionado artigo, repassando ao Fies e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 1º Nos casos de falecimento ou invalidez permanente do estudante tomador do financiamento, devidamente comprovados, na forma da legislação pertinente, o saldo devedor será absorvido conjuntamente pelo Fies, pelo agente financeiro e pela instituição de ensino. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 2º O percentual do saldo devedor de que trata o caput deste artigo, a ser absorvido pelo agente financeiro e pela instituição de ensino superior, será equivalente ao percentual

do risco de financiamento assumido na forma do inciso VI do caput do art. 5º desta Lei, cabendo ao Fies a absorção do valor restante.(Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 6º-A. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

CAPÍTULO III

DOS TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 7º Fica a União autorizada a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES.

§ 1º Os títulos a que se referem o caput serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com características definidas em ato do Poder Executivo.

§ 2º Os certificados a que se refere o parágrafo anterior serão emitidos sob a forma de colocação direta, ao par, mediante solicitação expressa do FIES à Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 3º Os recursos em moeda corrente entregues pelo FIES em contrapartida à colocação direta dos certificados serão utilizados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Art. 8º Em contrapartida à colocação direta dos certificados, fica o FIES autorizado a utilizar em pagamento os créditos securitizados recebidos na forma do art. 14.

Art. 9º Os certificados de que trata o art. 7º desta Lei serão destinados pelo Fies exclusivamente ao pagamento às mantenedoras de instituições de ensino superior dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do mencionado Fundo. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 10. Os certificados de que trata o art. 7º desta Lei, recebidos pelas pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de instituições de ensino superior, na forma do art. 9º desta Lei, serão utilizados para o pagamento das contribuições sociais previstas nas alíneas *a* e *c* do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como das contribuições previstas no art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 1º É facultada a negociação dos certificados de que trata o caput deste artigo com outras pessoas jurídicas de direito privado. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 2º Os certificados negociados na forma do § 1º deste artigo poderão ser utilizados para pagamento das contribuições referidas no caput deste artigo relativas a fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2006. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 3º Os certificados de que trata o caput deste artigo poderão também ser utilizados para pagamento de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com vencimento até 31 de dezembro de 2006, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, exigíveis ou com exigibilidade suspensa, bem como de multas, de juros e de demais encargos legais incidentes, desde que todas as instituições mantidas tenham aderido ao Programa Universidade para Todos – Prouni, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 4º O disposto no § 3º deste artigo não abrange taxas de órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta e débitos relativos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 5º Por opção da entidade mantenedora, os débitos referidos no § 3º deste artigo poderão ser quitados mediante parcelamento em até 120 (cento e vinte) prestações mensais. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 6º A opção referida no § 5º deste artigo implica obrigatoriedade de inclusão de todos os débitos da entidade mantenedora, tais como os integrantes do Programa de Recuperação Fiscal – Refis e do parcelamento a ele alternativo, de que trata a Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, os compreendidos no âmbito do Parcelamento Especial – Paes, de que trata a Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, e do Parcelamento Excepcional – Paex, disciplinado pela Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006, bem como quaisquer

outros débitos objeto de programas governamentais de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 7º Para os fins do disposto no § 6º deste artigo, serão rescindidos todos os parcelamentos da entidade mantenedora referentes aos tributos de que trata o § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 8º Poderão ser incluídos no parcelamento os débitos que se encontrem com exigibilidade suspensa por força do disposto nos incisos III a V do caput do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, desde que a entidade mantenedora desista expressamente e de forma irrevogável da impugnação ou do recurso interposto, ou da ação judicial e, cumulativamente, renuncie a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundam os referidos processos administrativos e ações judiciais. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 9º O parcelamento de débitos relacionados a ações judiciais implica transformação em pagamento definitivo dos valores eventualmente depositados em juízo, vinculados às respectivas ações. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 10. O parcelamento reger-se-á pelo disposto nesta Lei e, subsidiariamente: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, relativamente às contribuições sociais previstas nas alíneas *a* e *c* do parágrafo único do art. 11 da mencionada Lei, não se aplicando o disposto no § 1º do art. 38 da mesma Lei; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – pela Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, em relação aos demais tributos, não se aplicando o disposto no § 2º do art. 13 e no inciso I do caput do art. 14 da mencionada Lei. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 11. Os débitos incluídos no parcelamento serão consolidados no mês do requerimento. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 12. O parcelamento deverá ser requerido perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil e, em relação aos débitos inscritos em Dívida Ativa, perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, até o dia 30 de abril de 2008. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 13. Os pagamentos de que trata este artigo serão efetuados exclusivamente na Caixa Econômica Federal, observadas as normas estabelecidas em portaria do Ministro de Estado da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 14. O valor de cada prestação será apurado pela divisão do débito consolidado pela quantidade de prestações em que o parcelamento for concedido, acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 15. Se o valor dos certificados utilizados não for suficiente para integral liquidação da parcela, o saldo remanescente deverá ser liquidado em moeda corrente. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 16. O parcelamento independerá de apresentação de garantia ou de arrolamento de bens, mantidos os gravames decorrentes de medida cautelar fiscal e as garantias de débitos transferidos de outras modalidades de parcelamento e de execução fiscal. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 17. A opção da entidade mantenedora pelo parcelamento implica: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – confissão irrevogável e irretratável dos débitos; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – aceitação plena e irretratável de todas as condições estabelecidas; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

III – cumprimento regular das obrigações para com o FGTS e demais obrigações tributárias correntes; e (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

IV – manutenção da vinculação ao Prouni e do credenciamento da instituição e reconhecimento do curso, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 18. O parcelamento será rescindido nas hipóteses previstas na legislação referida no § 10 deste artigo, bem como na hipótese de descumprimento do disposto nos incisos III ou IV do § 17 deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 19. Para fins de rescisão em decorrência de descumprimento do disposto nos incisos III ou IV do § 17 deste artigo, a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Educação, respectivamente, apresentarão à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, trimestralmente, relação das entidades mantenedoras que o descumprirem. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 20. A rescisão do parcelamento implicará exigibilidade imediata da totalidade do débito confessado e ainda não quitado e automática execução da garantia prestada, restabelecendo-se, em relação ao montante não pago, os acréscimos legais na forma da legislação aplicável à época da ocorrência dos respectivos fatos geradores. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 21. As entidades mantenedoras que optarem pelo parcelamento não poderão, enquanto este não for quitado, parcelar quaisquer outros débitos perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

§ 22. A Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no âmbito de suas competências, poderão editar atos necessários à execução do disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 11. A Secretaria do Tesouro Nacional resgatará, mediante solicitação da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, os certificados utilizados para quitação dos tributos na forma do art. 10 desta Lei, conforme estabelecido em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

Art. 12. A Secretaria do Tesouro Nacional fica autorizada a resgatar antecipadamente, mediante solicitação formal do FIES e atestada pelo INSS, os certificados, com data de emissão até 1º de novembro de 2000, em poder de instituições de ensino superior que, na data de solicitação do resgate, tenham satisfeito as obrigações previdenciárias correntes, inclusive os débitos exigíveis, constituídos, inscritos ou ajuizados, e que atendam, concomitantemente, as seguintes condições:

I - não estejam em atraso nos pagamentos referentes aos acordos de parcelamentos devidos ao INSS;

II - não possuam acordos de parcelamentos de contribuições sociais relativas aos segurados empregados;

III - se optantes do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), não tenham incluído contribuições sociais arrecadadas pelo INSS;

IV - não estejam em atraso nos pagamentos dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007).

Parágrafo único. Das instituições de ensino superior que possuam acordos de parcelamentos junto ao INSS e que se enquadrem neste artigo, poderão ser resgatados até cinqüenta por cento do valor dos certificados, ficando estas obrigadas a utilizarem os certificados restantes, em seu poder, na amortização dos aludidos acordos de parcelamentos.

Art. 13. Fica o FIES autorizado a recomprar, ao par, os certificados aludidos no art. 9º, mediante utilização dos recursos referidos no inciso II do art. 2º, ressalvado o disposto no art. 16, em poder das instituições de ensino superior que atendam o disposto no art. 12.

Art. 14. Para fins da alienação de que trata o inciso III do § 1º do art. 2º, fica o FIES autorizado a receber em pagamento créditos securitizados de responsabilidade do Tesouro Nacional, originários das operações de securitização de dívidas na forma prevista na alínea "b" do inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Para efeito do recebimento dos créditos securitizados na forma prevista no caput será observado o critério de equivalência econômica entre os ativos envolvidos.

Art. 15. As operações a que se referem os arts. 8º a 11 serão realizadas ao par, ressalvadas as referidas no § 1º do art. 10.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. Nos exercícios de 1999 e seguintes, das receitas referidas nos incisos I, II e V do art. 2º serão deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 17. Excepcionalmente, no exercício de 1999, farão jus ao financiamento de que trata esta Lei, com efeitos a partir de 1º de maio de 1999, os estudantes comprovadamente carentes que tenham deixado de beneficiar-se de bolsas de estudos integrais ou parciais concedidas pelas instituições referidas no art. 4º da Lei nº 9.732, de 1998, em valor correspondente à bolsa anteriormente recebida.

Parágrafo único. Aos financiamentos de que trata o caput deste artigo não se aplica o disposto na parte final do art. 1º e no § 1º do art. 4º.

Art. 18. Fica vedada, a partir da publicação desta Lei, a inclusão de novos beneficiários no Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 19. A partir do primeiro semestre de 2001, sem prejuízo do cumprimento das demais condições estabelecidas nesta Lei, as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ficam obrigadas a aplicar o equivalente à contribuição calculada nos termos do art. 22 da referida Lei na concessão de bolsas de estudo, no percentual igual ou superior a 50% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino, a alunos comprovadamente carentes e regularmente matriculados.(Regulamento) (Vide ADIN nº 2.545-7)

§ 1º A seleção dos alunos a serem beneficiados nos termos do caput será realizada em cada instituição por uma comissão constituída paritariamente por representantes da direção, do corpo docente e da entidade de representação discente. (Vide ADIN nº 2.545-7)

§ 2º Nas instituições que não ministrem ensino superior caberão aos pais dos alunos regularmente matriculados os assentos reservados à representação discente na comissão de que trata o parágrafo anterior. (Vide ADIN nº 2.545-7)

§ 3º Nas instituições de ensino em que não houver representação estudantil ou de pais organizada, caberá ao dirigente da instituição proceder à eleição dos representantes na comissão de que trata o § 1º. (Vide ADIN nº 2.545-7)

§ 4º Após a conclusão do processo de seleção, a instituição de ensino deverá encaminhar ao MEC e ao INSS a relação de todos os alunos, com endereço e dados pessoais, que receberam bolsas de estudo. (Vide ADIN nº 2.545-7)

§ 5º As instituições de ensino substituirão os alunos beneficiados que não efetivarem suas matrículas no prazo regulamentar, observados os critérios de seleção dispostos neste artigo. (Vide ADIN nº 2.545-7)

Art. 20. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001, e nas suas antecessoras.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22. Fica revogado o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 10.207, de 23 de março de 2001.

Brasília, 12 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan
Paulo Renato Souza
Martus Tavares
Roberto Brant

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 13.7.2001

IV - LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005.[4]

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

Art. 2º A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou seqüencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em normas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 3º O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

Parágrafo único. O beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por ele prestadas.

Art. 4º Todos os alunos da instituição, inclusive os beneficiários do Prouni, estarão igualmente regidos pelas mesmas normas e regulamentos internos da instituição.

Art. 5º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser

---

[4] BRASIL. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br.> Acesso em: 17 set.2008. Conversão da MPv nº 213, de 2004..

estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

§ 1º O termo de adesão terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos e observado o disposto nesta Lei.

§ 2º O termo de adesão poderá prever a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

§ 3º A denúncia do termo de adesão, por iniciativa da instituição privada, não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo Prouni, que gozará do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares, e observado o disposto no art. 4º desta Lei.

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.

§ 5º Para o ano de 2005, a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá:

I - aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados;

II - alternativamente, em substituição ao requisito previsto no inciso I deste parágrafo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.

§ 6º Aplica-se o disposto no § 5º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, e o disposto no caput e no § 4º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do exercício de 2006, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição.

Art. 6º Assim que atingida a proporção estabelecida no § 6º do art. 5º desta Lei, para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo na proporção necessária para estabelecer aquela proporção.

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios do § 1º deste artigo, as vagas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que se enquadrem em um dos critérios dos arts. 1º e 2º desta Lei.

§ 3º As instituições de ensino superior que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.

§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.509, de 2007)

§ 5º Será facultada, tendo prioridade os bolsistas do Prouni, a estudantes dos cursos referidos no § 4º deste artigo a transferência para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do Programa.

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005)

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos seqüenciais de formação específica.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 9º O descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão sujeita a instituição às seguintes penalidades:

I - restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º desta Lei e que deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido, com acréscimo de 1/5 (um quinto);

II - desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, conforme dispuser o regulamento, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

§ 1º As penas previstas no caput deste artigo serão aplicadas pelo Ministério da Educação, nos termos do disposto em regulamento, após a instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e direito de defesa.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, a suspensão da isenção dos impostos e contribuições de que trata o art. 8º desta Lei terá como termo inicial a data de

ocorrência da falta que deu causa à desvinculação do Prouni, aplicando-se o disposto nos arts. 32 e 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, no que couber.

§ 3º As penas previstas no caput deste artigo não poderão ser aplicadas quando o descumprimento das obrigações assumidas se der em face de razões a que a instituição não deu causa.

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

§ 1º A instituição de que trata o caput deste artigo deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde.

§ 2º Para o cumprimento do que dispõe o § 1º deste artigo, serão contabilizadas, além das bolsas integrais de que trata o caput deste artigo, as bolsas parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudante enquadrado no § 2º do art. 1º desta Lei e a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa.

§ 3º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei.

§ 4º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput deste artigo para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integrais na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

§ 5º É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

Art. 11. As entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior poderão, mediante assinatura de termo de adesão no Ministério da Educação, adotar as regras do Prouni, contidas nesta Lei, para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e bolsas parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), em especial as regras previstas no art. 3º e no inciso II do caput e §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, comprometendo-se, pelo prazo de vigência do termo de adesão, limitado a 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos, e respeitado o disposto no art. 10 desta Lei, ao atendimento das seguintes condições:

I - oferecer 20% (vinte por cento), em gratuidade, de sua receita anual efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, ficando dispensadas do cumprimento da exigência do § 1º do art. 10 desta Lei, desde que sejam respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde;

II - para cumprimento do disposto no inciso I do caput deste artigo, a instituição:

a) deverá oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral a estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, observado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 10 desta Lei;

b) poderá contabilizar os valores gastos em bolsas integrais e parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), destinadas a estudantes enquadrados no § 2º do art. 1º desta Lei, e o montante direcionado para a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa;

III - gozar do benefício previsto no § 3º do art. 7º desta Lei.

§ 1º Compete ao Ministério da Educação verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Prouni, sem prejuízo das competências da Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Previdência Social.

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social que tiveram seus pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social indeferidos, nos 2 (dois) últimos triênios, unicamente por não atenderem ao percentual mínimo de gratuidade exigido, que adotarem as regras do Prouni, nos termos desta Lei, poderão, até 60 (sessenta) dias após a data de publicação desta Lei, requerer ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a concessão de novo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social a isenção das contribuições de que trata o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 3º O Ministério da Previdência Social decidirá sobre o pedido de isenção da entidade que obtiver o Certificado na forma do caput deste artigo com efeitos a partir da edição da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, cabendo à entidade comprovar ao Ministério da Previdência Social o efetivo cumprimento das obrigações assumidas, até o último dia do mês de abril subseqüente a cada um dos 3 (três) próximos exercícios fiscais.

§ 4º Na hipótese de o CNAS não decidir sobre o pedido até o dia 31 de março de 2005, a entidade poderá formular ao Ministério da Previdência Social o pedido de isenção, independentemente do pronunciamento do CNAS, mediante apresentação de cópia do requerimento encaminhando a este e do respectivo protocolo de recebimento.

§ 5º Aplica-se, no que couber, ao pedido de isenção de que trata este artigo o disposto no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 12. Atendidas as condições socioeconômicas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei, as instituições que aderirem ao Prouni ou adotarem suas regras de seleção poderão considerar como bolsistas do programa os trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de convenção coletiva ou acordo trabalhista, até o limite de 10% (dez por cento) das bolsas Prouni concedidas.

Art. 13. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei e que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, que optarem, a partir da data de publicação desta Lei, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo art. 7º-A da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

Parágrafo único. A pessoa jurídica de direito privado transformada em sociedade de fins econômicos passará a pagar a contribuição previdenciária de que trata o caput deste artigo a partir do 1º dia do mês de realização da assembléia geral que autorizar a transformação da sua natureza jurídica, respeitada a gradação correspondente ao respectivo ano.

Art. 14. Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni na forma do art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei.

Art. 15. Para os fins desta Lei, o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, será exigido a partir do ano de 2006 de todas as instituições de ensino superior aderentes ao Prouni, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.

Art. 16. O processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de deferimento e nos 2 (dois) subseqüentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, na forma do art. 9º desta Lei, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.

Parágrafo único. A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo.

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. O Poder Executivo dará, anualmente, ampla publicidade dos resultados do Programa.

Art. 19. Os termos de adesão firmados durante a vigência da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, ficam validados pelo prazo neles especificado, observado o disposto no § 4º e no caput do art. 5º desta Lei.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 21. Os incisos I, II e VII do caput do art. 3º da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º .....

I - possuir idade mínima de 14 (quatorze) anos para a obtenção das Bolsas Atleta Nacional, Atleta Internacional Olímpico e Paraolímpico, e possuir idade mínima de 12 (doze) anos para a obtenção da Bolsa-Atleta Estudantil;

II - estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva, exceto os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil;

.....

VII - estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, exclusivamente para os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil." (NR)

Art. 22. O Anexo I da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, passa a vigorar com a alteração constante do Anexo I desta Lei.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antônio Palocci Filho

Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 14.1.2005

ANEXO I

Bolsa-Atleta – Categoria Atleta Estudantil

Atletas Eventualmente Beneficiados	Valor Mensal
Atletas a partir de 12 (doze) anos, participantes dos jogos estudantis organizados pelo Ministério do Esporte, tendo obtido até a 3ª (terceira) colocação nas modalidades individuais ou que tenham sido selecionados entre os 24 (vinte e quatro) melhores atletas das modalidades coletivas dos referidos eventos e que continuem a treinar para futuras competições nacionais. (NR).	R$ 300,00 (trezentos reais)